

**EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK**  
(Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa)

*PUBLIC POLICY EVALUATION*  
(Readiness Study Received Funding Rural Village in Gowa District)

**AMIR MUHIDDIN**



**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS NEGERI MAKASSAR**  
**2017**

**EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK**  
(Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa)

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Derajat

Doktor

Program Studi  
Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan oleh

AMIR MUHIDDIN

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS NEGERI MAKASSAR**  
2017

# DISERTASI

## EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

(Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa)

Disusun dan diajukan oleh

Amir Muhiddin

Nomor Pokok : 13A05009

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Promosi Doktor

Pada Tanggal 30 Maret 2017

Menyetujui

Prof. Dr. Muhammad Ramli, M.Si  
Promotor

Prof. Dr. Rifdan, M.Si  
Kopromotor

Mengetahui

Ketua  
Program Studi  
Ilmu Administrasi Publik

Direktur  
Program Pascasarjana  
Universitas Negeri Makassar

Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si  
NIP. 19650522 199003 1 002

Prof. Dr. Jasruddin, M.Si  
NIP. 19641222 199103 1 002



## **KATA PENGANTAR**

Syukur Alhamdulillah, kami panjatkan kehadiran Allah SWT, karena dengan Rahmat Nya jualah sehingga laporan penelitian ini dapat diselesaikan. Sebagai sebuah karya ilmiah, yang diawali dengan suatu proses penelitian tentu saja membutuhkan bantuan dan pemikiran orang lain, oleh sebab itu kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sehingga karya ini dapat selesai. Selanjutnya, sebagai sebuah karya ilmiah, betapapun juga mempunyai kekurangan-kekurangan, oleh sebab itu kepada siapa saja yang menemukan kekurangan dalam karya ini kami mohon untuk dikritik dan diberi masukan demi perbaikan dan kesempurnaannya.

Kepada bapak Prof. Dr. Muhammad Ramli, M.Si sebagai Promotor dan kepada bapak Prof. Dr. Rifdan M.Si sebagai kopromotor yang telah memberi banyak masukan mulai dari gagasan awal, ujian proposal, hingga selesainya laporan penelitian ini, kami haturkan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Hal yang sama kepada bapak Dr. Ir. Dahyar Daraba, M.Si sebagai Penilai Kelayakan Disertasi yang telah memberi koreksi dan saran-saran untuk kesempurnaan laporan penelitian ini, kepada beliau kami sampaikan terima kasih.

Kepada ketua prodi Administrasi Publik Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si. disamping telah banyak memberi ilmu kepada kami saat kuliah, saat gagasan awal, ujian proposal, dan ujian-ujian berikutnya, juga banyak memberi motivasi untuk cepat selesai dengan kualitas disertasi yang bagus, terima kasih atas semuanya.

Prof. Dr. Jasruddin, M, Si, terima kasih atas berbagai saran, kritik dan masukannya sehingga laporan penelitian ini dapat kami selesaikan, Hal yang sama kami sampaikan kepada Prof. Dr. Manan Sailan, M.Si, dan Dr. Guntur. M.Si. dalam kapasitas sebagai penguji internal, beliau banyak memberi masukan baik materi, maupun teknik penulisan. atas semua itu kami haturkan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang setingginya-tingginya.

Terima kasih kami sampaikan kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Makassar, Dekan Fakultas Sospol Unismuh Dr. Muhlis Madani, M.Si yang telah memberi izin dan rekomendasi serta dorongan sehingga kami bisa menyelesaikan tugas ini dengan baik, Demikian juga kepada Pemerintah Daerah kabupaten Gowa, khususnya, kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, Kepala Bagian Pemerintahan, Camat Pallangga dan Camat Manuju, Kepala Desa Je'netallasa, Kepala Desa Bontoala, Kepala Desa Bilalag dan kepala Desa Moncongloe, serta para kepala dan anggota lembaga kemasyarakatan. Terima kasih yang tulus, Bapak dan ibu telah membantu saya untuk memperoleh data dan informasi melalui pengamatan dan wawancara serta menyerahkan berbagai diokumen yang saya butuhkan,

Dr. Hj. Syamsidah, M.Pd, istri tercinta, terima kasih atas motivasinya selama ini, doa yang tulus, semoga membawa keberkahan. Demikian juga anak-anak saya, Syafira Syam Amir, SKM dan suaminya Akbar Ansar, ST, Syarah Syam Amir dan Fahmi Syam Amir, semuanya menjadi pendorong dan semangat untuk terus bekerja dan berusaha sehingga kuliah dan penelitian saya dapat selesai sebagaimana

mestinya. Semoga karya ilmiah ini menjadi penyemangat dan teladan bagi mereka, serta keberkahan dalam keluarga.

Orang tua tercita. Bapak H. Muhiddin Mapparessa (Almarhum) dan Ibunda Hj. Jahriah Dg. Ni'ning yang selalu memberi doa dan dukungan sehingga menjadi sarjana, master dan doktor, Demikian pula saudara, kakak dan adik-adik tercinta yang telah memberi doa dan dukungan, baik amterial maupun moral semoga menjadi berkah dan mendapat pahala dari Allah SWT.

Teman-teman kuliah, khususnya prodi Administrasi Publik PPS-UNM angkatan 2013, yang selama perkuliahan, berinteraksi dan berdiskusi, juga banyak memberi dan menambah ilmu bagi saya, terima kasih dan selamat buat anda semua semoga lebih cepat dan lebih sukses lagi.

Kepada para pegawai dan karyawan di PPS-UNM, terima kasih atas bantuan dan perannya masing-masing sehingga saya bisa menyelesaikan kuliah dan tugas-tugas administratif lainnya, semoga bantuan dan partisipasinya membawa keberkahan dan kemulian untuk anda.

Tiada gading yang tidak retak, tiada manusia yang tak luput dari kehilafan, maaf atas segala kekurangan dan terima kasih atas bantuannya. Fastabikulhairat, semoga karya ini dapat diterima dan bermanfaat bagi diri dan keluarga saya, terutama bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan kemaslahatan ummat manusia.

Makassar,

30 Maret 2017

Amir Muhiddin

## **PERNYATAAN KEORSINILAN DISERTASI**

Saya, Amir Muhiddin

Nomor Pokok : 13A05009

Menyatakan bahwa disertasi yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa di Kabupaten Gowa) merupakan karya asli. Seluruh ide yang ada dalam disertasi ini, kecuali yang saya nyatakan sebagai kutipan, merupakan ide yang saya susun sendiri. Selain itu tidak ada bagian dari disertasi ini yang telah saya gunakan sebelumnya untuk memperoleh gelar atau sertifikat akademik.

Jika pernyataan di atas terbukti sebaliknya , maka saya bersedia menerima sanksi yang ditetapkan oleh Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar.

Tanda tangan.....

Tanggal 30 Maret 2017



## **ABSTRAK**

**AMIR MUHIDDIN. 2017 Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa). (dibimbing oleh: Muhammad Ramli sebagai Promotor dan Rifdan sebagai Kopromotor)**

Penelitian ini bertujuan memberi gambaran dan mengevaluasi Kesiapan desa menerima Dana Desa, dan menganalisis faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Gowa pada empat desa. yaitu Desa Je'ne Tallasa, desa Bontoala, desa Moncongloe dan Desa Bilalang. Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan langkah-langkah berikut : reduksi data, penyajian data dan verifikasi data.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kondisi ril di lapangan pada empat desa di Kabupaten Gowa belum siap menerima dana desa Tahun 2015, Ketidaksiapan tersebut mencakup aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, veving blok, pengadaan mobiler dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa.

Faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa meliputi faktor waktu (timing), faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian. Dana Desa sebagai sebuah kebijakan dianggap terlalu cepat diimplementasi, seharusnya sebelum diimplemnetasi harus ada prakondisi seperti apa kesiapan, baik kelembagaan, SDM dan program. Demikian juga regulasi yang sering berubah yang berakibat pada tumpang tindih kebijakan dan isu kehati-hatian yang membuat implemenntor ambigu, setengah hati, bahkan rasa takut menerima dan melaksanakan dana desa.

Kata Kunci : Kebijakan Publik, Evaluasi dan Dana Desa.

## **ABSTRACT**

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	v
PERNYATAAN KEORSINILAN DISERTASI	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Administrasi dan Administrasi Publik	14
B. Kebijakan Publik	35
C. Model dan Pendekatan Kebijakan Publik	48
D. Formulasi Kebijakan	60
E. Implementasi Kebijakan	67
F. Evaluasi Kebijakan	91
G. Aspek Kelembagaan	99
H. Desa dan Dana Desa	103
I. Kerangka Konsep	115
BAB II METODE PENELITIAN	118
A. Lokasi dan Jenis Penelitian	118
B. Pendekatan Penelitian	119
C. Sumber Data dan Informan	120
1. Sumber Data Primer	120
2. Sumber Data Sekunder	121
D. Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian	122
1. Fokus Penelitian	122
2. Deskripsi Fokus Penelitian	122
E. Instrumen Penelitian	123

F. Teknik Pengumpulan Data dan Pengabsahan Data	124
1. Teknik Pengumpulan Data	124
2. Teknik Pengabsahan Data	126
G. Teknik Analisis Data	129
<b>BAB IV   DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN</b>	<b>131</b>
A. Keadaan Geografis	131
B. Keadaan Penduduk	131
C. Keadaan Ekonomi	139
D. Tingkat Pendidikan	140
<b>BAB V   HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	<b>144</b>
A. Hasil Penelitian	144
1. Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa	144
1) Kasus Desa Jenetallasa	146
2) Kasus Desa Bontoala	159
3) Kasus Desa Moncongloe	169
4) Kasus Desa Bilalang	181
2. Faktor-faktor determinan Kesiapan Desa	201
a. Faktor Waktu (Timing)	201
b. Faktor Regulasi	208
c. Faktor Kehati-hatian	214
B. Pembahasan Hasil Penelitian	222
1. Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa	222
1) Kesiapan Kelembagaan	222
2) Kesiapan Program	230
3) Kesiapan Sumber Daya Manusia	243
2. Faktor-faktor determinan Kesiapan Desa	247
a. Faktor Waktu	247
b. Faktor Regulasi	249
c. Faktor Kehati-hatian	251
<b>BAB VI   KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN</b>	<b>258</b>
A. Kesimpulan	258
B. Saran-saran	260
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>260</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	<b>266</b>

## **DAFTAR TABEL**

Nomor		Halaman
4.1	Jumlah Penduduk Propinsi Sulawesi Selatan Menurut Kabupaten/Kota 2007-2011	132
4.2	Jumlah Penduduk Dan Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan Di kabupaten Gowa 2007-2011.	133
4.3	Persentase Penduduk Menurut Kelompok Umur Dan Jenis Kelamin Di Kabupaten Gowa Tahun 2011	135
4.4	Garis Kemiskinan, Persentase Penduduk Miskin Dan Jumlah Penduduk Miskin Propinsi Sulawesi Selatan Menurut Kabupaten/ Kota 2009-2010.	136
4.5	Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten / Kota Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010-2011	137
5.1	Ringkasan Temuan Penelitian Tentang Kondisi Rill Kesiapa Desa Menerima Dana Desa dilihat dari aspek kelembagaan, SDM dan Aspek Program	194
5.2	Ringkasan Temuan Penelitian Tentang Faktor-faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa dilihat dari aspek Waktu, aspek Regulasi dan Kehati-hatian.	219

## DAFTAR GAMBAR

NOMOR		HALAMAN
2.1	Model proses Implementasi Kebijakan	83
2.2	Kerangka Konsep	117
3.3	Model Analisis Miles, M.B&A. Michael. H. ( 1984)	130

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Nomor	Halaman
1. Transkrip Hasil Wawancara Penelitian	266
2. Dokumentasi Penelitian	286
3. Instrumrn Penelitian	293
4. Persuratan	306
5. Riwayat Hidup	312

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**  
**A. Latar belakang**

Perhatian pemerintah terhadap desa semakin hari semakin meningkat seiring dengan upaya untuk mempercepat terciptanya masyarakat yang sejahtera. Disadari benar oleh pemerintah bahwa masyarakat desa hingga saat ini belum merasakan secara optimal apa yang menjadi harapan dan tujuan negara yaitu masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Masyarakat desa belum menikmati hasil pembangunan yang maksimal, infrastruktur seperti jalan dan jembatan, sarana dan pelayanan kesehatan yang belum memadai, gedung sekolah, gedung perkantoran, fasilitas ibadah dan sebagainya. Sementara itu, pembangunan serupa sudah sangat nampak di kota dan berakibat pada tingginya hasrat masyarakat desa meninggalkan kampung halamannya menuju ke kota.

Pembangunan desa yang cenderung terabaikan selama ini, juga berakibat pada rendahnya produktifitas masyarakat desa, malah angka pengangguran menjadi semakin tinggi, ujung-ujungnya juga memaksa mereka untuk hijrah ke kota mencari pekerjaan. Selanjutnya pembangunan desa yang terabaikan membuat partisipasi masyarakat menjadi rendah sehingga masyarakat terbiasa diberi dan mereka kurang inisiatif, baik dalam merencanakan apalagi melaksanakan pembangunan, mereka



menjadi apatis dan tidak tahu mau melakukan apa. Kalau ini terus berlangsung maka pembangunan bukan saja tidak efektif, akan tetapi juga sasaran pembangunan tidak akan tercapai. (Yansen, TP, 2014 : 5)

Berdasar pada realitas itulah, maka pemerintah selalu berupaya mencari solusi agar desa tumbuh dan berkembang sebagaimana halnya dengan kota, tujuannya agar potensi desa dimanfaatkan secara maksimal, baik potensi manusianya (*human resourcis*) maupun potensi alamnya (*natural resourcis*). Selama ini potensi desa, khususnya alam seringkali dieksplorasi secara besar-besaran untuk kepentingan sekelompok orang, hingga merusak lingkungan, sementara penduduk desa setempat hanya menjadi penonton, bahkan tidak sedikit diantara mereka menjual lahannya, mereka menuju ke kota karena di tempat asalnya sudah tidak ada lagi peluang untuk mendapatkan kehidupan.

Dana Desa yang diprogramkan oleh pemerintah adalah salah satu bentuk kebijakan pemerintah untuk mencari solusi atas berbagai masalah yang dihadapi oleh desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa, disebutkan bahwa Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Pasal 19 (1) menyebut bahwa Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Selanjutnya ayat (2) disebut bahwa Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara spesifik Permendes Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa, menyebut bahwa dana desa dialokasikan pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Dana Desa sebagaimana disebutkan di atas diharapkan bisa diimplementasikan dengan sebaik-baiknya, tentu saja dalam kerangka peraturan dan perundang-undangan, dengan harapan bahwa semua orang yang terlibat di dalamnya taat azas dan menghindari tumpang tindih kebijakan dan yang paling penting adalah menutup peluang terjadinya praktek-praktek melawan hukum seperti korupsi dan manipulasi. Selama ini implementasi berbagai kebijakan pemerintah untuk desa banyak mengalami kegagalan disebabkan oleh implementor kebijakan kurang mengindahkan aturan, mereka tidak taat azas dan berakibat pada rendahnya mutu proyek, bahkan tidak sedikit yang terbengkalai karena korupsi, kolusi dan manipulasi.

Untuk mengantisipasi agar dana desa ini benar-benar dilaksanakan dengan baik, maka pemerintah berupaya semaksimal mungkin menutup peluang terjadinya pelanggaran, oleh sebab itu unsur-unsur yang menjadi penunjang seperti regulasi, sumber daya manusia, dan program harus benar-benar siap sebab kalau unsur ini tidak siap maka dipastikan kebijakan akan mengalami kegagalan.

Meski antisipasinya demikian, namun sampai pada implementasi dana desa ternyata masih ditemukan berbagai kendala, misalnya regulasinya belum siap, Sumber Daya Manusia (SDM) belum siap bahkan program pun belum siap. Ketidak

5siapan ini diawatirkan akan berpengaruh pada level bawah atau implementor ditingkat desa dan kemungkinan akan mengalami kegagalan baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi.

Seperti dilansir oleh KPK bahwa Undang-Undang Desa dan Regulasi pendukungnya relatif baru dan belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh pihak terkait. (Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. Tribun Timur 17 Juni 2015). Sinyalemen KPK tersebut mengisaratkan perlunya pengelola Dana Desa untuk berhati-hati sebab program ini adalah program baru dan secara normatif aturannya belum sepenuhnya diketahui oleh banyak pejabat dan penentu kebijakan.

Dana desa dilihat dari sumber dan penggunaannya terasa sangat istimewa sebab dana ini langsung dari pemerintah pusat, bahkan sering disebut-sebut sebagai “Dana Jokowi” dan diperuntukkan terutama pada pemberdayaan masyarakat. Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa, disebutkan bahwa dana desa merupakan bagian dari Anggaran Belanja Pusat non kementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Ini berarti Dana desa dianggarkan khusus dalam APBN, bukan berada dalam lingkup kementerian sehingga benar-benar dapat disebut sebagai keistimewaan dibanding dengan sumber keuangan desa yang lain, misalnya ADD yang berasal dari dana perimbangan untuk membiayai kegiatan-kegiatan desentralisasi pemerintahan di daerah, khususnya pedesaan. Dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa disebutkan bahwa Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan

memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Dana Desa bukanlah program pencitraan bagi pemerintahan baru Jokowi-dodo dan Jusuf Kalla, meskipun tidak dinafikan adanya unsur politik karena juga menjadi program kampanye saat pemilihan presiden lalu, namun program ini adalah sebuah keniscayaan karena kebutuhan dan tuntutan setelah sekian lama masyarakat desa tidak menikmati secara optimal hasil pembangunan. Dana desa adalah program untuk memenuhi rasa keadilan dan kepatutan masyarakat, bahwa dana itu harus mengalir ke desa karena selama ini hanya masyarakat kota yang menikmati, sementara masyarakat desa dan kekayaan alamnya dikuras sampai jauh ke dalam dan kurang dinikmati olehnya. Kebijakan pemerintah pusat melalui adanya dana desa ini adalah pantas karena sebuah tuntutan dan harapan akan adanya keadilan dalam masyarakat.

Kerangka keadilan dan kepatutan itu pula, maka sebaiknya Dana Desa dikelola dan dilaksanakan kepala desa dan perangkatnya dan melibatkan partisipasi masyarakat setempat, karena merekalah sehingga dana ini ada, bukan diperuntukan bagi masyarakat kota, apalagi untuk memperkaya pejabat-pejabat di pusat maupun di daerah.

Apa yang diuraikan di atas sejalan dengan esensi dan filosofi lahirnya Dana Desa, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana desa bahwa sesungguhnya filosofi Dana Desa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa,

memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Filosofi Dana Desa di atas memperkuat ulasan sebelumnya bahwa dana desa dimaksudkan untuk akselerasi tercapainya kesejahteraan masyarakat, memperkuat upaya sebelumnya dalam rangka pemerataan pembangunan, memperkecil kesenjangan antara daerah dan antar desa. Dan ini semua dilakukan melalui paradigma baru, menjadikan masyarakat desa bukan sebagai objek belaka, tetapi sekaligus menjadi subjek pembangunan. ( Pasal 4, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa)

Dana Desa, tentu saja bukan satu-satunya, dan bukan pula hal yang baru, sebelumnya sudah ada bantuan serupa, misalnya Alokasi Dana Desa, dan bantuan pemerintah pusat, bantuan pemerintah propinsi, dan bantuan pemerintah kabupaten. Semua bantuan ini diperuntukkan bagi tugas-tugas kepala desa dan perangkatnya berkaitan dengan masalah-masalah pemerintahan, pembangunan, tugas-tugas kemasyarakatan. Tugas-tugas ini sesungguhnya sudah berlangsung lama, sejak orde baru ketika diberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa. Dan terakhir di pasal 26 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 juga tentang Desa. Dalam Undang-undang ini ditambahkan pemberdayaan masyarakat sebagai kelengkapan penggunaan Dana Desa.

Penggunaan Dana Desa pada empat bidang di atas, tentu beralasan pertama dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Ini penting sebab dengan pelayanan

pemerintah yang baik kepada masyarakat berarti masyarakat akan mudah melakukan berbagai aktifitas secara legal, semua kegiatan masyarakat didasari pada peraturan perundang-undangan dan konsekwensi desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum. Disadari benar bahwa selama ini urusan-urusan masyarakat berkaitan dengan izin, waktunya lama dan cenderung makan biaya mahal, tata kelola pemerintahan yang baik (*good Governance*) juga belum tercipta sehingga mulai dari administrasi, keuangan dan pelayanan terabaikan. Kehadiran Dana Desa ini diharapkan bisa menjadi solusi perbaikan dalam pelayanan dan tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Kedua, berkaitan dengan penyelenggaraan pembangunan, terutama pada pengadaan sarana dan prasarana pendidikan dan kebudayaan, pengembangan usaha ekonomi produktif, pembangunan dan pemeliharaan pelayanan dasar kesehatan, perbaikan dan pengembangan kantor dan kelembagaan desa, serta pengembangan infrastruktur ekonomi lokal seperti pasar, pelelangan dan sebagainya. Kalau program ini berhasil maka masyarakat desa akan memperoleh manfaat besar dalam pendidikan dan kesehatan yang baik, menciptakan lapangan kerja dalam rangka mengurangi tingkat pengangguran, dan segala aktifitas pengadaan dan pemeliharaan tersebut diharapkan melibatkan masyarakat setempat sehingga mereka bukan saja menjadi objek pembangunan tetapi juga sekaligus menjadi subjek pembangunan.

Ketiga, berkaitan dengan pembinaan kemasyarakatan. Bidang ini meliputi antara lain pengembangan lembaga kemasyarakatan, pembinaan lembaga adat, pelestarian dan pengembangan sikap gotong royong, menghidupkan kesenian dan

sosial budaya. Kalau ini berhasil maka masyarakat desa akan mendapatkan sarana untuk mengembangkan aktifitas dan kreatifitas tanpa kehilangan identitas, memelihara dan mengembangkan esensi hak asal usul dan adat istiadat desa, serta mempertahankan desa sebagai masyarakat gotong royong, dan masyarakat yang berpemerintahan sendiri (*Self Government Society*). (Widjaja, 2012 : 5)

Keempat, dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Ini penting sebab selama ini masyarakat desa cenderung apatis dan kehilangan kreatifitas akibat dominasi aparat pemerintah tingkat atas yang disebut supra desa. skema pemberian dana pemerintah kepada Desa kurang mendorong pemberdayaan. Dulu ada dana pembangunan Desa (Inpres Bandes) selama 30 tahun yang dibagi secara merata ke seluruh Desa sebesar Rp 10 juta (terakhir tahun 1999), yang sudah ditentukan dan dikontrol dari atas, sehingga Desa tidak bisa secara leluasa dan berdaya menggunakan anggaran. Baik Desa miskin maupun Desa kaya akan memperoleh alokasi yang sama. Demikian lamanya (30 tahun) pengalaman bandes, skema seperti itu sudah mendarah daging dalam paradigma dan kebijakan pemerintah atas Desa, yang justru tidak mengangkat kesejahteraan dan kemandirian Desa. (Widjaja, 2012: 169)

Berdasar pada pengalaman orde baru, maka masyarakat perlu diberdayakan agar mereka mampu membangun, bukan hanya dirinya tetapi juga masyarakat dan lingkungannya. oleh sebab itu mereka harus diberi pendidikan dan pelatihan agar bisa menjadi pelaku dari perencanaan, pelaksanaan sampai kepada evaluasi, sebaliknya peranan pemerintah hanya sebagai fasilitator sehingga Dana Desa benar-benar menjadi pemicu lahirnya masyarakat yang partisipatif. Gagasan seperti inilah yang

dikehendaki oleh *Reinventing Government* , yang digagas oleh David Osbon dan Gaebler, bahwa pemerintah sebaiknya jangan terlalu banyak campur tangan dalam pemerintahan dan pembangunan, beri sebanyak mungkin peran kepada masyarakat sebagai subjek atau pelaku pembangunan. (Ramli, 2014: 135).

Sebagai sebuah kebijakan baru, Dana Desa tentu saja memiliki kelemahan-kelemahan, baik dari segi formulasi maupun dari segi implementasi. Dari segi formulasi dana desa dibuat bertepatan dengan pemilihan presiden 2014, ketika itu Dana Desa menjadi ikon kampanye dua calon presiden yaitu Jokowi-dodo-Yusuf Kalla, dan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Dengan begitu, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa, meski dibuat setahun sebelumnya pemilihan presiden, namun aturan turunannya, tidak terlepas dari kontaminasi politik. Dana Desa dari segi implementasi, juga terindikasi tidak bebas dari kebijakan-kebijakan politik di daerah, terutama saat dan menjelang pemilihan bupati. Bukan hanya itu kemampuan dan kompetensi kepala desa dan perangkat desa yang mengelola Dana Desa juga belum baik, dan memudahkan terjadinya penyimpangan.

Menarik untuk disimak kajian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2015. dalam Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa, Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta, 17 Juni 2015, bahwa Dana Desa (DD) berpotensi menimbulkan masalah hukum disebabkan oleh beberapa hal antara lain : (1) Undang-Undang Desa dan Regulasi pendukungnya relatif baru dan belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh pihak terkait, (2) Kompetensi aparat desa yang beragam, (3) Tingginya potensi



korupsi di daerah, (4) Rawan ditunggangi kepentingan politis karena Desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada mengingat 50,8% penduduk Indonesia hidup di desa. (5) Berdasarkan hasil kajian dan kegiatan Koordinasi dan Supervisi pencegahan KPK di daerah, akuntabilitas pengelolaan keuangan di daerah masih rendah.

Selain yang dikemukakan oleh KPK, menarik juga disimak apa yang dikemukakan oleh Menteri keuangan Bambang Brodjonegoro (Tribun Timur, 17 Desember 2015), bahwa serapan dana desa, hingga saat ini masih sekitar 86 % dari total anggaran desa tahun 2015 yang mencapai Rp 20,76 Triliun. Dana desa baru tersalurkan ke pemerintah kabupaten kota sekitar 17,8 triliun, dari dana tersebut yang sudah sampai ke desa baru Rp.11,3 Triliun. Tidak sepenuhnya terserap disebabkan banyaknya kendala di lapangan, satu diantaranya desa belum siap menerima dan mengelola dana tersebut. Oleh karena itu pada tahun 2016, setiap desa hendaknya lebih siap dalam mengelola dana desa demi kemajuan infrastruktur dan pembangunan desa. Berkaitan dengan kajian yang dikemukakan oleh KPK, kemudian beberapa hal yang disampaikan oleh menteri keuangan, maka nampak bahwa Dana Desa meskipun bertujuan baik yaitu mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat desa, namun dalam penggunaannya kemungkinan menimbulkan masalah-masalah korupsi dan pelanggaran hukum lainnya.

Kemungkinan-kemungkinan di atas menjadi alasan mengapa sebagian kepala desa termasuk di Kabupaten Gowa takut menerima Dana Desa, mereka khawatir terjatuh masalah hukum. Studi pendahuluan yang peneliti lakukan terhadap empat

kepala desa, masing-masing kepala desa Je'netallasa, kepala desa Bontoala, kepala desa Moncongloe, dan kepala desa Bilalang menunjukkan bahwa para kepala desa dihindangi rasa takut menerima dana desa, hal ini disebabkan oleh berita-berita di media dan pesan-pesan yang disampaikan oleh pejabat terkait bahwa dana desa harus dikelola dengan sebaik-baiknya karena senantiasa dikontrol dan di evaluasi, baik oleh penegak hukum, terutama KPK, maupun oleh masyarakat, pers, dan LSM.

Rasa takut menerima dana desa juga disebabkan oleh ketidaksiapan desa dilihat dari aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program sebagaimana hasil kajian yang ditemukan oleh KPK. Hasil wawancara terhadap empat kepala desa saat studi pendahuluan yang penulis lakukan mengakui bahwa ketidaksiapan itu benar adanya, hal ini disebabkan oleh waktu (timing) yang terlalu cepat, regulasi yang tidak konsisten, dan faktor kehati-hatian yang pada gilirannya menghambat aktifitas dan kreatifitas. Faktor waktu dimana Dana Desa tiba-tiba datang, tanpa kesiapan kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia, dan kesiapan program menjadi salah satu faktor determinan kesiapan desa menerima dana desa. Empat kepala desa, dan beberapa informan mengungkapkan bahwa dana desa waktunya sangat cepat dan datang secara tiba-tiba. Meski ada lembaga, misalnya BPD, tetapi tidak bisa juga berfungsi maksimal karena ketika Dana Desa datang tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan rapat-rapat, masalahnya sangat mendadak, dan waktunya sangat sempit.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 menyebut bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana

pembangunan ini, melibatkan semua pemangku kepentingan, sayangnya dana desa yang masuk dalam agenda tersebut tidak melalui mekanisme musyawarah desa disebabkan oleh waktu yang begitu cepat, belum selesai mekanisme dilakukan dana desa sudah akan dilaksanakan.

Kenyataan seperti ini tentu saja menjadi masalah sebab Dana Desa sudah menjadi program pemerintah pusat dan harus dijalankan, malah kalau tidak dilaksanakan akan menjadi pelanggaran. Berdasar pada masalah itulah penelitian ini penting untuk dilakukan, bukan saja untuk memperoleh data dan informasi tentang kesiapan kepala desa menerima Dana Desa, akan tetapi juga ingin menganalisis lebih jauh berbagai faktor determinan yang memberi kontribusi kesiapan Desa menerima Dana Desa di Kabupaten Gowa.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian disusun sebagai berikut :

1. Bagaimana Kondisi ril kesiapan Desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa ?
2. Faktor determinan apa yang memberi konribusi pada kesiapan Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa ?.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk memberi gambaran dan menganalisis kondisi ril Kesiapan desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

2. Untuk memberi gambaran dan menganalisis faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoretis**

- a. Diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik terutama konsep atau teori yang berkaitan dengan Kebijakan publik.
- b. Diharapkan memberi kontribusi teoritis mengenai penggunaan Dana Desa, khususnya, dan pengelolaan keuangan desa pada umumnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Dapat menjadi referensi bagi pemangku kepentingan untuk menggunakan Dana Desa sesuai dengan undang-undang, peraturan yang berlaku. Dan sesuai dengan keinginan pemerintah dan masyarakat.
- b. Dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan dalam upaya penggunaan Dana Desa untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.desa.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi dan Administrasi Publik**

Perkembangan administrasi publik dengan berbagai dimensi-dimensinya tidak bisa dipisahkan dari kehadiran dan pemikiran Woodrow Wilson (1887/1997), seorang mantan presiden AS dan guru besar ilmu politik di Princeton University AS. Shafritz & Ott (1987:5) menyebut Wilson sebagai salah seorang tokoh administrasi negara klasik atau administrasi negara lama, sementara Denhardt and Denhardt (2003) menyebut sebagai *Old Public Administration*. Wilson populer Tahun 1900-an sampai 1930-an, bersama dengan kontributor administrasi publik lainnya yakni Frank J. Goodnow, Max Weber, Henri Fayol, dan Luther Gulick. Selama abad ke 21 hampir tiga perempat literatur administrasi masih berpusat pada pemikiran yang dikemukakan oleh Wilson bersama dengan kontributor administrasi publik ini.

Beberapa penekanan pada masa yang digolongkan sebagai Old Public Administration ini adalah 1. Ilmu yang netral dari nilai, 2. Peran Administrator Publik atau birokrasi pemerintah hubungannya dengan proses politik, 3. *Single control* yang dilakukan oleh eksekutif dan dijalankan secara top down. 4. *Rational Choice* yang disebut sebagai pondasi yang utama dalam ilmu administrasi negara.

Setelah Wilson dan kawan-kawan dimasa Old Public Administration seperti ditulis oleh Thoha (2011) muncul kemudian beberapa konsep yang pada Tahun 80-an disebut sebagai konsep yang berlabel baru untuk memberdayakan konsep ilmu

adnisitrasi publik, konsep baru tersebut antara lain disebut *New Publik Administration* (Belone, 1980). *The New Science of Organitations* (Ramos, 1981). Dan terakhir sekitar dasawarsa 90 terbit konsep baru yang disebut *New Public Management* (Ferli, 1996). Dan berikutnya muncul *New Public Service*. Konsep-konsep itu awalnya ingin mengemukakan pandangan baru yang bisa mencerahkan konsep ilmu administrasi negara. Jauh sebelumnya sekitar Tahun 60-an telah banyak dilakukan , misalnya Dwight Waldo (1971), misalnya pernah menggegerkan masyarakat sarjana administrasi negara dengan mengemukakan bahwa sarjana administrasi negara hidup dijamin yang penuh kekacauan (turbulence).

Selain yang dikemukakan di atas, ada pandangan yang berbeda dari para penulis dan praktisi yang mendominasi kelompok klasik ini, mereka mengemukakan perlu adanya kebebasan yang luas (*greater discretion*), *responsiveness*, dan keterbukaan yang lebar dalam proses administrasi negara. Mereka yang bersuara antara lain Marshal Dimock, Robert Dahl, dan yang paling menonjol adalah Dwight Waldo.

Lebih dua dekade New public management telah berkembang sebagai suatu konsep yang bisa mengganti peran dan arti old publik administration di hampir seluruh belahan dunia. Sebagai hasilnya sejumlah perubahan yang positif telah banyak dilakukan di sektor publik, Banyak literatur yang terbit antara lain, Osborne dan Gaebler, 1992, Osborne dan Plastrik, 1997; Kettl, 2000 dan Milward, 1996; Lyn, 1996 ; Pollitt Bouckkaert 2000; Ferli E, et al, 1996.

New Public Management, ingin mengubah cara kerja birokrasi publik menjadi kerja birokrasi bisnis. Birokrasi harus mengenali warga yang dilayani dan harus dipuaskan kepentingan individunya, dan warga yang mempunyai kebutuhan lain tidak perlu diperhatikan. Konsep ini membawa gagasan bahwa mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh berbeda dengan mengatur bisnis.”*run government like business.*”Thema pokok NPM, adalah bagaimana menggunakan mekanisme pasar dengan terminologi disektor public. Dari otoritas pejabat ke otoritas pasar.. Tokohnya Osborn dan Geblier ( 1992), Osborn dan Platrik (1997). *Reinventing.Buracracy*. Istilah ini terkenal ketika Clington melakukan perubahan besar dalam birokrasi yang disebut melakukan wiraswasta birokrasi. Konsep NPM nampak di terapkan di AS ketika Devid Osborne dan Ted Geblerv menerbitkan buku *Reinventing Government* (1992) dan bersama Peter Platrik menulis *Banising Bureaucracy* (1997).

Periode Ketiga adalah *New Public Service*. Ide dasar dari konsep ini dibangun dari konsep-konsep (1) teori democratic citizenship, (2) model komunitas dan civil society, (3) organisasi humanis, (post modern ilmu admnistrasi public. Empat konsep ini yang membangun perkembangan ilmu administrasi Negara yang disebut *new public cervice*.

Citizenship dari sudut pandang kewarganegaraan diartikan sebagai “hak dan kewajiban”, dalam arti yang lain kewarganegaraan berkaitan dengan isu atas keterlibatan seseorang dalam komunitas politik. Sandel menyebut citizenship sebagai keterlibatan aktif warga dalam pemerintahan. Spirit public diperlukan untuk

dipelihara dan dikembangkan dengan tetap berlandaskan prinsip-prinsip keadilan (justice), partisipasi public, dan adanya kebebasan mengeluarkan pendapat.

Berikut akan dikemukakan lebih jauh pemikiran-pemikiran klasik dari para ahli seperti Wilson dan kawan-kawan. Menurut Wilson (1887) yang dikutip kembali oleh Shafritz & Ott (1987:5) bahwa administrasi adalah bagian yang paling nyata dari pemerintah, administrasi adalah pemerintah dalam tindakan, administrasi adalah bagian eksekutif, operatif, bagian paling jelas dari pemerintah. Bidang administrasi, menurut Wilson, adalah suatu bidang bisnis. Administrasi terpisah dari politik yang cepat dan keras, administrasi dalam banyak hal terpisah dari studi konstitusi yang landasannya dapat diperdebatkan. Administrasi terletak di luar bidang politik. Masalah-masalah administrasi bukanlah masalah-masalah politik. Meskipun politik meletakkan tugas-tugas untuk administrasi, namun administrasi tidak harus dikorbankan untuk manipulasi jabatan-jabatannya .

Untuk mencapai efisiensi, studi administrasi harus menemukan tatanan-tatanan sederhana yang dengan itu tanggung jawab dapat diletakkan di atas pundak para pejabat secara benar; studi administrasi harus menemukan cara terbaik dalam membagi otoritas tanpa menghambatnya, dan membagi tanggung jawab tanpa menggelapkannya. Menemukan prinsip terbaik untuk distribusi otoritas, menurut Wilson, adalah kepentingan terbesar dalam suatu sistem demokratik di mana para pejabat melayani banyak penguasa .

Wilson juga menjelaskan tentang adaptasi pendekatan-pendekatan administrasi publik terhadap kondisi politik dan budaya setempat. Untuk maksud



tersebut Wilson menggunakan konsep Amerikanisasi. Wilson menyatakan bahwa untuk menjawab tujuan-tujuan pemerintah Amerika Serikat, Pendekatan-pendekatan administrasi publik Eropa harus di-Amerikanisasi. Ilmu administrasi harus diadaptasi untuk negara yang kompleks, multibentuk serta desentralistik. Ilmu administrasi yang cocok untuk Amerika Serikat harus mencamkan konstitusi Amerika, harus mengeluarkan demam birokrasi dari pembuluh darahnya. Aparat publik harus sensitif terhadap terhadap opini publ. Administrasi publik juga harus mampu mengkombinasikan kebebasan dengan bantuan yang bermanfaat. Administrasi publik harus mampu menyediakan kemungkinan kehidupan terbaik bagi organisasi federal, bagi sistem di dalam sistem. Administrasi membuat pemerintah kecamatan, kota, provinsi, negara bagian, dan federal hidup dengan kekuatan yang setara, saling tergantung, dan kooperatif .

Apa yang dikemukakan oleh Wilson di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa administrasi sesungguhnya adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif. Administrasi menurutnya harus terpisah dengan politik, ini artinya administrasi bukan menjadi tugas legislatif, karena tugas legislatif adalah membuat kebijakan yang memang prosesnya diperdebatkan. Meski demikian Wilson mengemukakan bahwa administrasi harus pandai beradaptasi dengan lingkungan, sehingga administrasi yang berasal dari Eropa harus di Amerikanisasi.

Frank J. Goodnow juga dikenal sebagai salah satu kontributor dalam administrasi publik, Gagasan-gasannya yang kemudian dikutip kembali oleh Shafritz

& Ott (1987:5) adalah Dikotomi Politik-Administrasi. Teori Goodnow merupakan literatur klasik kedua mengenai studi administrasi publik. Goodnow adalah guru besar hukum administrasi pada Columbia University. Goodnow melihat bahwa sistem formal pemerintah di Amerika Serikat yang ditetapkan dalam hukum dan peraturan tidak selalu sama dengan sistem aktual. Kesenjangan ini, menurut Goodnow, harus diperbaiki, perubahan-perubahan dalam sistem formal harus dilakukan agar selaras dengan sistem aktual. Untuk maksud tersebut Goodnow memformulasi teori tentang dikotomi politik-administrasi.

Menurut Goodnow, seluruh tindakan Negara beserta organ-organnya dapat dibagi menjadi dua fungsi yang berbeda, yaitu politik dan administrasi. Politik bertalian dengan kebijakan-kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara. Administrasi bertalian dengan pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan tersebut (Goodnow, 1900:20). Fungsi administrasi mencakup dua bentuk, yaitu: (a) administrasi peradilan, dan (b) administrasi pemerintah. Fungsi administrasi peradilan mencakup interpretasi kehendak negara. Fungsi ini dijalankan oleh otoritas judicial yang sedikit banyak independen dari pembuat undang-undang (Goodnow, 1900:41). Fungsi administrasi pemerintah mencakup beberapa elemen, yaitu: (a) pemilihan legislator, (b) penunjukan hakim, (c) penunjukan petugas/pejabat, (d) pekerjaan perstatistikan, (e) pembentukan, perlindungan dan pengembangan organisasi pemerintah, dan (f) penegakan hukum (Goodnow, 1900:43-44).

Diantara fungsi administrasi peradilan dan administrasi pemerintah terdapat fungsi minor yang bersifat kuasi-yudisial. Misalnya: kehendak negara berkenaan

dengan pajak atas suatu properti tertentu, atau jenis bangunan yang harus dibangun dalam suatu cara spesifik. dipercayakan kepada para pejabat yang lebih berkarakter administrasi. Menurut Goodnow, fungsi kuasi-yudisial ini harus ditampilkan oleh otoritas yang berkarakter administrasi sebab kinerja seperti ini mensyaratkan pengetahuan teknis yang banyak (Goodnow, 1900:43).

Menurut Goodnow, untuk menjamin pelaksanaan yang paling efisien dari kehendak negara maka fungsi administrasi pemerintah yang tunduk pada kontrol politik. Tetapi, yang tunduk pada kontrol politik hanyalah fungsi pelaksanaan peraturan dan hukum atau yang dapat disebut sebagai fungsi eksekutif, fungsi kuasi-judisial, fungsi perstatistikan, dan fungsi pembentukan, perlindungan, dan pengembangan organisasi pemerintah. Fungsi administrasi peradilan tidak tunduk pada kontrol politik (Goodnow, 1900:44).

Goodnow juga mengemukakan bahwa untuk kepentingan pengawalan terhadap pemerintahan yang responsibel dan administrasi yang efisien, Amerika Serikat membutuhkan system administrasi yang sentralistik dan system partai yang responsibel. Dengan sistem administrasi yang sentralistik ini kerja partai dilimpahkan kepada pemerintah sehingga cenderung membuat pemerintah lebih responsibel, serta memungkinkan untuk membebaskan sejumlah besar pejabat dari kontrol politik (Goodnow, 1900:121). Tetapi, perubahan di dalam system administrasi semata-mata bukanlah jaminan bagi pemerintahan populer yang bertanggungjawab serta administrasi yang efisien. Administrasi yang sentralistik tanpa partai yang bertanggungjawab tidak akan menjamin efisiensi administrasi. Administrasi yang

sentralistik dan system partai yang lemah, ataupun administrasi yang desentralistik dan system partai yang kuat namun tidak responsibel, sebagaimana yang pernah berlangsung di Perancis, Italia, dan di Amerika Serikat sendiri, terbukti tidak menghasilkan pemerintahan populer yang bertanggung jawab serta administrasi yang efisien (Goodnow, 1900:121).

Apa yang dikemukakan oleh Goodnow di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif. tindakan ini dimulai oleh suatu kebijakan yang dibuat oleh legislatif, dan kebijakan ini melalui suatu proses politik. Tindakan, baik yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif, kurang lebih sama yang disebut oleh Wilson, bahwa Negara beserta organ-organannya dibagi menjadi dua fungsi yaitu bertalian dengan administrasi dan bertalian dengan politik. Politik bertalian dengan kebijakan-kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara. Administrasi bertalian dengan pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan tersebut

Kalau Wilson menekankan terutama pada adaptasi dengan lingkungan dimana administrasi harus di Amerikanisasi, maka Goodnow lebih menekankan pada keinginan untuk mendekatkan sistem formal ke system aktual, Kesenjangan ini, menurut Goodnow, harus diperbaiki, perubahan-perubahan dalam sistem formal harus dilakukan agar selaras dengan sistem aktual. Untuk maksud tersebut Goodnow memformulasi teori tentang dikotomi politik-administrasi.

Goodnow juga menekankan pentingnya pelaksanaan pemerintahan yang efisien sesuai dengan kehendak Negara maka maka fungsi administrasi pemerintah

harus tunduk pada kontrol politik. Tetapi, yang tunduk pada kontrol politik hanyalah fungsi pelaksanaan peraturan dan hukum atau yang dapat disebut sebagai fungsi eksekutif, fungsi kuasi-judisial, fungsi perstatistikan, dan fungsi pembentukan, perlindungan, dan pengembangan organisasi pemerintah. Fungsi administrasi peradilan tidak tunduk pada kontrol politik .

Goodnow juga mengemukakan bahwa untuk kepentingan pengawalan terhadap pemerintahan yang responsibel dan administrasi yang efisien, Amerika Serikat membutuhkan system administrasi yang sentralistik dan system partai yang responsibel.

Max Weber seperti ditulis kembali oleh Henderson & Parsons, (1947 : 32) adalah seorang sosiolog yang memberikan perhatian terhadap bidang politik. Weber adalah intelektual politik yang selalu menulis dari sudut pandang politisi. Kontribusi paling penting dari Weber kepada ilmu administrasi publik klasik adalah teori tentang tipe ideal birokrasi. Tipe ideal birokrasi muncul dalam uraian Weber tentang rasionalisasi hubungan otoritas (kewenangan). Berdasarkan asumsinya bahwa otoritas adalah basis dari seluruh saling hubungan di dalam organisasi, Weber memelopori suatu alur ke arah pemahaman bagaimana otoritas dilegitimasi sebagai suatu system keyakinan. Menurut Weber, organisasi modern efisien karena pimpinannya berbasis otoritas legal rasional. Otoritas legal-rasional berlandaskan seperangkat peraturan abstrak yang dipandang sah, dan dari peraturan yang abstrak itu timbul kekuasaan (Henderson & Parsons, 1947:328). Ketika otoritas legal-rasional ini melibatkan staf administratif yang terorganisir maka ia mengambil bentuk struktur birokrasi.

Birokrasi adalah tipe ideal dari *officialdom* (kepegawaian) (Henderson & Parsons, 1947:338).

Selanjutnya Weber menguraikan prinsip-prinsip fundamental dari otoritas legal rasional sebagai berikut: a) Pengorganisasian fungsi jabatan yang kontinyu dan ditetapkan dengan peraturan; b) Bidang kompetensi khusus yang meliputi kewajiban, otoritas, dan sarana paksaan; c) Susunan jabatan yang mengikuti prinsip hirarki; d) Peraturan dan norma teknis untuk pelaksanaan jabatan; e) Pemisahan hak pribadi dari milik organisasi; f) Tidak ada pemberian yang terkait dengan posisi jabatan; dan g) Tindakan, keputusan dan peraturan tertulis (Henderson & Parsons, 1947:330-332).

Selain menguraikan kategori-kategori fundamental otoritas legal rasional, Weber juga merinci tentang kriteria tugas dan fungsi staf administratif yang mencakup 10 prinsip berikut: a) Pegawai taat pada otoritas hanya berkenaan dengan kewajiban jabatan; b) Pegawai diorganisir dalam jabatan yang hirarkis; c) Setiap jabatan memiliki kompetensi; d) Pengisian jabatan melalui sistem kontraktual; e) Calon pejabat diseleksi menurut kualifikasi teknis; f) Pegawai digaji secara tetap dan untuk sebagian besar dengan suatu hak pensiun; g) Jabatan diperlakukan sebagai jejak kerja, setidaknya sebagai lapangan kerja primer; h) Jabatan membentuk sistem karir; i) Kegiatan pejabat terpisah mutlak dari pemilikan sarana administratif dan tanpa menarik keuntungan pribadi dari posisinya; dan j) Pegawai tunduk pada disiplin dan kontrol dalam tingkah laku jabatan.

Teori birokrasi Weber menjelaskan efisiensi organisasi birokratik dengan menggunakan konsep otoritas legal rasional dan kriteria tugas dan fungsi staf administratif. Konsep otoritas legal rasional dijabarkan ke dalam tujuh prinsip, sedangkan kriteria tugas dan fungsi staf administratif dijabarkan ke dalam 10 prinsip yang merupakan tipe ideal. Tipe ideal birokrasi Weber diklaim sebagai teori administrasi publik karena organisasi publik, yang merupakan lokus administrasi publik, adalah bagian dari struktur sosial atau organisasi sosial. Sebagaimana ditegaskan oleh Parsons (dalam Shafritz & Ott, 1987:132) bahwa setiap organisasi formal dapat dianalisis sebagai bagian dari system sosial. Selain itu, kepegawaian publik di semua negara diorganisir berdasarkan prinsip birokrasi. Birokrasi ada di dalam aparatur administratif semua pemerintahan (von Mises, 2007:12).

Apa yang dikemukakan oleh Weber di atas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah sebuah tindakan yang dilakukan oleh suatu organisasi birokrasi yang rasional dan mempunyai otoritas (kewenangan) yang dilegitimasi sebagai suatu sistem keyakinan. Menurut Weber, organisasi modern efisien karena pimpinannya berbasis otoritas legal rasional. Otoritas legal-rasional berlandaskan seperangkat peraturan abstrak yang dipandang sah, dan dari peraturan yang abstrak itu timbul kekuasaan. Ketika otoritas legal-rasional ini melibatkan staf administratif yang terorganisir maka ia mengambil bentuk struktur birokrasi. Birokrasi adalah tipe ideal dari *officialdom* (kepegawaian) .

Henri Fayol dikenal sebagai tokoh yang memperkenalkan Prinsip-prinsip dan Metode-metode Administrasi. Fayol terkenal sebagai bapak ilmu administrasi, karena

fokus perhatiannya pada prinsip-prinsip dan metode-metode administrasi untuk mewujudkan efektivitas manajerial. Teorinya dimuat dalam tulisannya berjudul *General and Industrial Management* yang terbit pada tahun 1916 (Shafritz & Ott, 1987:51-66; Tompkins, 2005:97).

Teori Fayol diklaim sebagai teori administrasi publik klasik terutama karena prinsip-prinsip dan metode administrasi yang diformulasikannya dianggap berdaya terap untuk seluruh bentuk organisasi administratif, sedangkan organisasi publik pada umumnya adalah organisasi administratif. Sebagaimana ditegaskan oleh Fayol, prinsip merupakan kebenaran universal yang menyediakan tuntunan kepada para manajer di dalam semua bentuk organisasi. Prinsip-prinsip tersebut fleksibel dan dapat diadaptasi kepada setiap kebutuhan, tinggal bagaimana menggunakannya dan hal ini merupakan suatu kiat yang sulit yang membutuhkan inteligensi, pengalaman, keputusan, dan proporsi (Tompkins, 2005:97).

Menurut Fayol (Shafritz & Ott, 1987:51-66), manajemen hanyalah salah satu dari enam komponen *governance*. Para administrator yang mengikuti prinsip-prinsip administrasi dan menggunakan metode-metode yang tepat akan mencapai sukses yang lebih besar dibandingkan yang tidak mengikutinya. Untuk maksud tersebut, Fayol mengidentifikasi 14 prinsip untuk membantu efektivitas manajerial, sebagai berikut: 1) Pembagian kerja, 2) Otoritas dan responsibilitas 3) Disiplin, 4) Kesatuan komando, 5) Kesatuan arah, 6) Subordinasi kepentingan individu terhadap kepentingan umum, 7) Remunerasi personil, 8) Sentralisasi, 9) Rantai



scalar, 10) Tatanan (order), 11) Ekuitas, 12) Stabilitas masa kerja, 13) Inisiatif, 14) Esprit de corps.

Selanjutnya, Fayol menyatakan bahwa manajer puncak harus mengembangkan perangkat administratif untuk implementasi prinsip-prinsip tersebut. Perangkat administratif ini terdiri atas metode-metode yang menjamin organisasi pada jalurnya dan memfasilitasi perbaikan-perbaikan administratif. Metode-metode dimaksud adalah: survei, rencana aksi, laporan statistik, rekaman hasil pertemuan (minutes), dan bagan organisasi (Shafritz & Ott, 1987:51-66).

Luther H. Gulick, juga dikenal memberi kontribusi pada administrasi publik, gagasannya yang terkenal adalah “Koordinasi Melalui Struktur Organisasi”. Selain sebagai guru besar ilmu administrasi pada Columbia University, Gulick juga adalah anggota Komite Brownlow untuk Manajemen Administratif yang dibentuk oleh Presiden Franklin Delano Roosevelt. Komite tersebut menaruh perhatian pada restrukturisasi eksekutif. Gulick mengakui bahwa pemerintah menghadapi masalah desain organisasi. Pemerintah harus bertanggung untuk melaksanakan banyak tugas yang kompleks, setiap departemen pemerintah menghasilkan barang dan jasa yang berbeda-beda. Berdasarkan alasan tersebut, setiap departemen pemerintah harus diperlakukan sebagai unit yang independen dan otonom di dalam sebuah sistem organisasi yang besar.

Untuk menjelaskan fenomena tersebut Gulick mengemukakan teori tentang koordinasi melalui desain organisasi. Pandangan teoritiknya ditulis dalam kertas kerja yang berjudul *Papers on the Science of Administration* yang disuntingnya bersama

Lyndall Urwick dan diterbitkan tahun 1937 (Shafritz & Ott, 1987:87-97; Tompkins, 2005:108). Gulik memfokuskan analisisnya pada cara di mana koordinasi dapat dicapai melalui prinsip fungsional dan prinsip skalar.

Menurut Gulik, organisasi sebagai suatu cara koordinasi membutuhkan pengembangan suatu sistem otoritas di mana maksud atau tujuan utama dari suatu usaha publik diterjemahkan ke dalam realitas melalui kombinasi usaha dari sejumlah spesialis, masing-masing mengerjakan bidangnya sendiri pada tempat dan waktu yang tertentu. Prinsip fungsional menurut Gulik merupakan bagian dari proses departementalisasi yang mencakup tiga langkah: identifikasi tugas dasar, penunjukan direktur untuk mengawasi apakah tugas telah dilaksanakan, dan menentukan jumlah dan sifat unit-unit kerja untuk keperluan pembagian tugas. Agensi-agensi pemerintah dapat didepartementalisasi berdasarkan tujuan, proses, person, dan tempat. Selanjutnya, prinsip skalar merefleksikan langkah keempat atau setelah departementalisasi. Prinsip skalar tercermin dari bagan organisasi yang menggambarkan rentang kendali setiap manajer dan mengindikasikan siapa melapor ke siapa di dalam hirarki organisasi. Prinsip skalar ini mencerminkan pengembangan serta penyempurnaan struktur otoritas di antara direktur dengan sub-sub divisi (Tompkins, 2005:109-111).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa apa yang sekarang disebut sebagai administrasi publik sesungguhnya adalah metamorphorpose dan pengembangan dari administrasi negara. Ketika pemerintah orde baru melaksanakan kegiatan-kegiatan pemerintah dan pembangunan, pengaruh kekuasaan demikian besar sehingga peran

masyarakat sangat kecil, akibatnya terjadi apa yang disebut etatisme atau serba negara yang berimplikasi pada rendahnya partisipasi dan pelayanan kepada masyarakat. Lembaga pendidikan tinggi yang mengelola jurusan administrasi negara merupakan salah satu dari implikasi etatisme tersebut yang bukan saja berpengaruh pada luaran yang menyandang predikat calon penguasa, tetapi juga pada model dan gaya kepemimpinannya yang otoriter. Orientasi pelayanan kepada masyarakat dan untuk kepentingan hajat hidup orang banyak menjadi urutan kesekian setelah urusan dan kepentingan pemerintah sudah selesai.

Setelah melalui proses yang panjang dimulai dari dikhotomi antara administrasi sebagai disiplin ilmu tersendiri atau dan di bawah hegemoni keilmuan politik, akhirnya administrasi berdiri, bukan saja sendiri, akan tetapi juga mengalami metamorphose dari administrasi negara menjadi administrasi publik. Disadari benar bahwa zaman sudah berubah, saatnya “pemerintahan dari dan untuk rakyat”, pada akhirnya pemerintah bukan lagi penguasa akan tetapi pelayan masyarakat.

Menurut Thoha (2011:43) paradigma ilmu administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah. Salah satu perubahan itu ialah pendekatan yang sarwa negara yang berubah ke sarwa masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman istilah *public* seperti telah dilekatkan sebagai predikat pada istilah *administration* hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan (*governance*) yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut. Dengan demikian, istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat, Pemahaman seperti

ini hakikatnya merupakan jiwa dari administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya.

Dari perspektif kebijakan publik, maka sesungguhnya pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara, adalah orang-orang yang telah diberi amanah oleh masyarakat untuk melaksanakan kepentingan mereka dalam berbangsa dan bernegara, mereka dengan rela memberi sebagian hak dan pendapatan kepada negara dalam bentuk pajak atau istilah lain untuk mengurus kepentingannya. Atas dasar itu pemerintah harus memperhatikan kepentingan dan keinginannya, jangan disia-siakan sebab selama ini masyarakat bukan saja jadi penonton, akan tetapi juga korban dari banyak kebijakan, dengan begitu partisipasi harus dibuka selebar mungkin agar kegiatan pemerintahan dan pembangunan menjadi milik bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Perspektif pemerintah dan pemerintahan, perubahan nama dan orientasi dari administrasi negara ke administrasi publik, juga berimplikasi pada istilah. Menurut Ali dan Syamsu Alam (2012:4-5), bahwa aparatur negara dan pemerintah dikonsepsikan sebagai para administrasi negara, dan oleh sebab itu konsepsi tentang administrasi negara diterjemahkan sebagai *public administration*. Disini konsep pemerintah diartikan sama dengan konsep *public administration*, dimana publik berkonotasi sebagai masyarakat tetapi masih dalam konteks negara. Dalam posisi lain, khususnya bagi para aparatur pemerintah adalah sebagai warga negara yang diangkat berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku menjadi seorang pegawai

negeri sipil, pegawai yang dibina, dikembangkan oleh negara dengan pembiayaan oleh negara/daerah. Mereka para pegawai negeri sipil berada dalam jumlah yang banyak serta klasifikasi kualitas pendidikan yang beragam sesuai tingkat-tingkat pendidikan yang diperlakukan. Oleh karena itu pula, pemerintah selalu berkonotasi sebagai para pegawai negeri, para pegawai negara.

Perkembangan ilmu pengetahuan melahirkan paradigma baru terhadap *public administration* yang memperluas arti dari publik tidak lagi berarti negara akan tetapi telah berkonotasi sebagai masyarakat dan kepentingan umum dari seluruh rakyat di dalam berbagai peran dan statusnya (rakyat, penduduk, warga Negara/daerah, bangsa, kelompok kepentingan dan sebagainya).

Bukan hanya peristilahan yang mengalami perubahan, para ahli pun membuat arti dan definisi administrasi yang mengarah kepada hubungan antara administrasi dan kebijakan publik, bahkan belakangan muncul istilah segitiga emas antara administrasi, kebijakan dan publik. Ketiganya satu mata rantai yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Artinya segala hal yang berkaitan dengan administrasi publik selalu melibatkan elemen administrasi, publik dan kebijakan. Elemen administrasi sebagai wadah atau lembaga, elemen publik sebagai pelaku, kerjasama dan kepentingan, serta elemen kebijakan sebagai pendekatan untuk mencapai sebuah tujuan

Lebih jauh mengenai administrasi dan administrasi publik, menarik disimak apa yang dikemukakan oleh Soempono pada saat pengukuhan guru besarnya yang kemudian dikutip kembali oleh Thoha (2011 :44) bahwa administrasi Negara atau

public administration biasanya yang dimaksud adalah bagian dari keseluruhan lembaga-lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan Negara sebagai bagian dari pemerintah eksekutif baik di pusat maupun di daerah yang tugas kegiatannya terutama melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*)

Untuk mengkaji lebih jauh mengenai administrasi, berikut ini akan dikemukakan beberapa pengertian dari para ahli mengenai administrasi berdasarkan teori prospektif, teori normatif, dan teori asumtif. : Teori prospektif menyebut bahwa administrasi adalah ilmu tentang perubahan arah kebijakan dengan mengeksplorasi keahlian birokrasi untuk melakukan perubahan, koreksi dan perbaikan terhadap kebijakan dan layanan. Selanjutnya teori normatif yang dikemukakan oleh Morrow yang ditulis kembali oleh Mufiz (2009:12) menempatkan kebijakan sebagai usaha normatif dalam menghasilkan solusi untuk mencapai tujuan. Artinya melalui eksistensi administrasi dalam menghasilkan sebuah kebijakan secara normatif memberikan kontribusi pada perimbangan (*equilibrium*) antara pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Stevan (2007:20) menyatakan bahwa administrasi pada intinya adalah kebijakan dan layanan untuk mencapai tujuan. Teori asumtif yang dikemukakan oleh Stevant adalah teori yang memusatkan perhatian (asumtif) pada usaha-usaha membuat kebijakan dalam kegiatan administrasi untuk mencapai sebuah tujuan yang jelas dan memiliki artikulasi yang dipahami dan disikapi dalam mencapai tujuan.

Laurent (2006:36) mengemukakan bahwa ilmu administrasi pada intinya adalah alat kebijakan untuk mencapai tujuan. Selanjutnya teori instrumental yang

dikemukakannya pada dasarnya mengapresiasi bahwa ilmu administrasi merupakan instrumen mengenai cara untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan yang dihasilkan untuk berpihak dan memuaskan pengguna administrasi. Ini berarti ilmu administrasi sebagai instrumental kebijakan untuk menghasilkan sebuah tindakan dalam rangka keberpihakan dan pemuasan kepentingan publik.

Boulding et al (2007:40) mengemukakan bahwa ilmu administrasi adalah ilmu tentang pengambilan keputusan kebijakan. Ini berarti dalam ilmu administrasi terdapat berbagai proses informasi. Kegiatan dan simulasi untuk menghasilkan suatu kebijakan yang terbaik melalui metode pengambilan keputusan. Teori pengambilan keputusan yang dipahami oleh Boulding bahwa keputusan yang terbaik adalah keputusan yang menjadikan inti administrasi sebagai sebuah keputusan kebijakan tujuan. Artinya konsekuensi dari pengambilan keputusan merupakan titik sentral dari penerapan kebijakan dalam administrasi.

Marss, (2009:27) mengemukakan bahwa administrasi adalah sebuah sistem yang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menjadi program dan kegiatan untuk mencapai tujuan. Artinya dalam ilmu administrasi terdapat berbagai sistem yang di dalamnya terdapat komponen-komponen yang menunjukkan hasil yaitu adanya perubahan dan adanya hubungan yang menempatkan administrasi sebagai sistem kebijakan.

Stalker, (2010:40). mengemukakan teori kontingensi bahwa administrasi adalah sebuah pengembangan pengadaptasian berbagai inovasi dan situasi yang melahirkan sebuah kebijakan. Administrasi adalah inovasi tentang kebijakan yang

terkondisikan sesuai dengan kepentingan, kebutuhan dan tujuan organisasi terhadap publik. Bahwasanya administrasi selalu membuat kebijakan yang terkoordinir dalam suatu organisasi untuk mewujudkan tujuan publik.

Beberapa pengertian administrasi di atas menunjukkan bahwa administrasi selalu berhubungan dengan publik, tidak heran jika administrasi yang dulunya disebut administrasi negara kemudian berubah menjadi administrasi publik. Menurut Syafei publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai, norma yang disepakati benar dan baik dan biasanya berwujud kebijakan.

Fredericson, (2004:35) mengemukakan bahwa konsep publik ada lima perspektif yaitu : (1) Publik sebagai kelompok yang berkepentingan yang dilihat sebagai manifestasi dan interaksi yang melahirkan kepentingan masyarakat, (2) Publik sebagai pemilih yang rasional yaitu masyarakat yang terdiri atas individu yang berusaha memenuhi kepentingan sendiri, (3) Publik sebagai perwakilan masyarakat yaitu kepentingan publik diwakili melalui “suara”, (4) Publik sebagai konsumen yang sebenarnya terdiri atas individu yang berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang besar dianggap sebagai publik, (5) Publik sebagai warga negara yaitu warga negara yang dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dianggap sebagai suatu yang paling penting.

Uraian di atas menunjukkan bahwa antara administrasi dan publik merupakan dua elemen yang tidak bisa dipisahkan dan pada gilirannya keduanya melahirkan



kebijakan. Itu sebabnya Marshall (2004:67) mengatakan bahwa mempelajari administrasi publik berarti mempelajari tiga unsur utama, yakni administrasi, publik dan kebijakan yang biasa dikenal sebagai segi tiga emas. Administrasi sebagai wadah untuk menghimpun kerjasama dan kepentingan untuk mencapai tujuan, Publik adalah sekumpulan manusia yang melakukan kerjasama dan kepentingan untuk mencapai tujuan. Kebijakan adalah upaya atau usaha-usaha untuk melakukan kerjasama dan kepentingan dalam kesepakatan mencapai tujuan.

Uraian mengenai administrasi dan administrasi publik yang dikemukakan oleh para ahli dan tokoh di atas merupakan uraian yang memberi dasar-dasar pijakan bagi pengembangan administrasi publik ke depan. Oleh sebab itu karya-karya seperti Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Max Weber, Henri Fayol, dan Luther Gulick disebut sebagai teori-teori klasik yang kemudian memberi warna pada temuan-temuan berikut, baik dalam arti konseptuan maupun aktual.

Berdasar pada teori-teori klasik administrasi publik yang dikemukakan oleh beberapa tokoh di atas dapat disimpulkan bahwa pendapat-pendapat para tokoh tersebut kemudian mengilhami pemikiran tokoh berikut yang pada intinya sependapat bahwa administrasi publik adalah merupakan metamorphosis administrasi Negara, perubahan itu adalah salah satu bentuk penyesuaian kondisi kekinian masyarakat yang telah masuk pada tata masyarakat yang demokratis dan perlu pelayanan yang maksimal dari pemerintah.

Menurut Thoha (2006:87) bahwa administrasi publik adalah serangkaian kegiatan yang terlembagakan dilakukan oleh publik untuk berbagai kepentingan dan

manfaat yang dikemas dalam suatu kebijakan yang menghasilkan suatu tujuan bersama. Artinya segala hal yang berkaitan dengan administrasi publik selalu melibatkan elemen administrasi, publik dan kebijakan. Elemen administrasi sebagai wadah atau lembaga, elemen publik sebagai pelaku, kerjasama dan kepentingan, serta elemen kebijakan sebagai pendekatan untuk mencapai sebuah tujuan.

Rossenbloom (2005:50). mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan dari sebuah kesepakatan dari usaha-usaha yang dilakukan oleh lebih satu orang untuk memahami suatu tindakan dalam bentuk suatu kerjasama atau berbagai kepentingan untuk mencapai tujuan.

Keban (2008:15) mengemukakan bahwa lingkup administrasi dibagi dua yaitu lingkup makro dan lingkup mikro. Lingkup makro berupa kebijakan, sedang lingkup mikro berupa pelayanan. Kedua lingkup ini memiliki hubungan yang saling mendukung bahwa suatu kegiatan administrasi yang berkaitan dengan kebijakan pada intinya terlihat pada program dan kegiatan yang dijalankan, sedangkan suatu kegiatan layanan pada intinya sebagai pemenuhan kepuasan.

## **B. Kebijakan Publik**

Untuk menelusuri lebih jauh mengenai kebijakan publik, maka ada baiknya kita melihat kebijakan itu dalam ragam perspektif, misalnya kebijakan publik dalam perspektif ilmu dan tujuan praktis untuk mengatur mengendalikan pemerintahan. Pertama sebagai salah satu disiplin ilmu dan kedua sebagai suatu produk perundang-undangan. Sebagai disiplin ilmu, kebijakan publik merupakan suatu ilmu

multidisipliner, melibatkan banyak disiplin ilmu antara lain ilmu politik, ekonomi, sosiologi dan psikologi. Simon (2005 : 23) mengatakan bahwa studi tentang *policy* ini dipandang sebagai bidang studi yang bisa berintegrasi dengan ilmu-ilmu sosial. Kemudian gagasan itu diperkuat oleh Laswell (1970:15) seorang eksperimentalis ilmu politik yang pertamakali mempertajam ide ilmu *policy* sebagai suatu disiplin ilmu yang tidak terlepas dari disiplin ilmu lainnya.

Baik Simon maupun Laswell memperkuat pendapat bahwa kebijakan publik adalah sebuah disiplin ilmu yang berdiri sendiri, namun dalam aplikasinya membutuhkan keterlibatan ilmu-ilmu lain, terutama dalam ilmu sosial. Dengan begitu kebijakan publik, baik dalam tataran konsep maupun dalam aplikasinya tidak bisa bekerja secara maksimal jika tidak dibantu dengan disiplin ilmu lain, karena itulah disebut sebagai ilmu yang multidisipliner.

Sebelum gagasan kedua tokoh di atas ada Dewey (1938) yang ditulis kembali oleh Thoha (2011:105). yang disebut juga sebagai orang pertama yang menggambarkan ide *public policy* dan bisa dipelajari secara sistematis. Dewey memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijaksanaan (*policy*). Digambarkan pula bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif–alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat

Perkembangan pesat yang dialami kebijakan publik sebagai bidang studi terjadi pada Tahun 1970-an dan perkembangan ini tidak terlepas pula dari tulisan-tulisan Harold D. Laswell, Pada tahun yang sama dan tahun-tahun berikutnya

berkembang pula berbagai riset, pendidikan professional, pendidikan untuk mencapai gelar, demikian pula jurnal-jurnal, bahkan organisasi-organisasi konsultan banyak tumbuh di Washington. DC, Berkembangnya *public policy* sebagai suatu disiplin yang semula murni menjadi praktis, menjadi suatu bukti besarnya perhatian para ahli dan praktisi terhadap *public policy*. Daniel Moynihan dan Henry Kissinger adalah dua orang yang konsisten memindahkan *public policy* ke dalam operasionalisasi teknik-teknik baru analisis *policy*, dan keterlibatannya secara langsung ke dalam manajemen publik. Demikian pula, berpindahnya orientasi dari ilmu sosial murni ke dalam riset-riset praktis dan isu-isu social yang berguyutan (Thoha, 2008 : 25).

Parsons (2011: 30) menyebut bahwa Publik sebagai sebuah konsep memang mengalami perkembangan baik dalam teori maupun dalam praktek, perkembangan tersebut terutama terjadi di kawasan Anglo-Saxon. Istilah-istilah : kepentingan publik (*public interest*), opini publik (*public opinion*) , barang-barang publik (*public goods*), hukum publik (*public law*), sektor publik (*public sector*), kesehatan publik (*health public*), transportasi publik (*public transportation*), pendidikan publik (*public education*), siaran layanan publik (*public service broadcasting*), akuntabilitas publik (*public accountability*), toilet publik, (*public toilets*), ketertiban umum (*public order*), utang publik (*public debt*). Kita bisa mengatakan bahwa kebijakan publik berhubungan dengan bidang-bidang tersebut di atas yang didesain sebagai bidang publik yang berbeda dengan daftar yang kita bisa namakan sebagai bidang privat.

Selain sebagai disiplin ilmu, kebijakan publik juga disebut sebagai produk perundang-undangan. Kebijakan publik melahirkan berbagai produk perundang-undangan yang secara hirarkis termuat dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang struktur perundang-undangan Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004, mulai dari UUD 1945, Undang – Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden, Peraturan Daerah: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/kota, sampai kepada Peraturan Desa.

Kebijakan publik dalam perspektif sejarah memang terdiri dari dua aliran yaitu aliran kontinentalis dan aliran Saxonis. Aliran Kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, terutama hukum publik ataupun hukum Tata Negara. Akibatnya kebijakan publik dilihat sebagai produk institusi-institusi negara, baik dieksekutif, legislatif maupun di yudikatif. Aliran kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah sebuah kebijakan *full implemented*, setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya sehingga suatu kebijakan publik kadang-kadang memerlukan waktu yang relatif lama, Kebijakan publik kontinental cenderung menggunakan model *top-down*.

Aliran Anglo-Saxon memahami kebijakan publik sebagai turunan dari proses politik-demokrasi , dimana kebijakan dipandang sebagai produk interaksi antara Negara dan Publik. Esensi dasar gagasan ini adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Prinsip yang digunakan adalah egalitarian yang tidak berhenti pada tingkat individu , tetapi antara individu dan negara. Model Anglo-

Saxon biasanya sangat simple, tidak memerlukan waktu dan prosedur yang lama sebagaimana pada aliran kontinental. Pendekatan Anglo-Saxon relative mempertemukan pendekatan “Top down dan Bottom Up.. (Nugroho, 2011:54)

Sebagai produk perundang-undangan menurut Dwiyanto (2012:21) kebijakan publik seharusnya relevan dengan kepentingan masyarakat, karena itulah kebijakan publik meliputi suatu proses memilih dan memilah berbagai alternatif terbaik untuk memecahkan masalah tertentu dalam masyarakat. Kebijakan publik juga meliputi proses pembentukan masalah, bagaimana memecahkannya, bagaimana penentuan kebijakannya, bagaimana kebijakan itu dilaksanakan, dan dievaluasi kurang lebih itulah kebijakan publik. Berdasar pada realitas itulah maka Thoha (2011:105) mengatakan bahwa banyak orang menafsirkan *public policy* adalah hasil dari suatu pemerintahan dan administrasi negara dan sarana untuk mempengaruhi terjadinya hasil-hasil tersebut sehingga *public policy* lebih diartikan sebagai apa yang dikerjakan oleh pemerintah dibanding daripada bagaimana proses hasil itu dibuat.

Berdasar ulasan singkat di atas memberi isyarat bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan yang tentu saja tidak mudah, terutama karena pada akhirnya kebijakan publik akan mengatur, mengendalikan dan mengikat masyarakat. Sebagai produk perundang-undangan kebijakan publik diharapkan menjadi sarana untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat, melindungi/mengayomi hak-hak warga negara. Kebijakan publik juga diharapkan dapat menciptakan ketertiban dan ketenteraman masyarakat. Itu sebabnya (Parsons, 2008:37) mengemukakan bahwa publik adalah aktivitas manusia yang yang dipandang perlu diatur atau diinter

vensi oleh pemerintah. Kehadiran pemerintah dalam berbagai aktifitas masyarakat tentu saja dibatasi oleh aturan dan realitas yang berkembang di masyarakat, dalam kondisi dimana masyarakat sudah mapan dan mandiri intervensi pemerintah tentu saja tidak diperlukan lagi.

Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik tidak saja memerlukan rasa tanggung jawab yang tinggi dari pemerintah tetapi juga partisipasi masyarakat. Ini penting agar kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah benar-benar sesuai dengan keinginan dan kepentingan masyarakat. Berdasar pada gagasan itulah maka Lembaga Administrasi Negara memberi arti kebijakan publik sebagai “keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak”, demikian yang terlampir dalam Lampiran 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah.

Harold Laswell seorang ahli politik dan Abraham Kaplan seorang filosof dalam bukunya “*Policy Science*” dalam D.L. Silis, Editor, *Encyclopedia of Sosial Sciences*, Vol 12, New York, Crowell Colier and Macmilla, 1968 181-182 seperti dikutip Parsons (2011) mengemukakan bahwa kebijakan publik/*public policy* adalah “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*)”.

Pengertian di atas menunjuk pada beberapa hal antara lain bahwa kebijakan publik merupakan program yang di dalamnya mengandung tujuan, dan tujuan ini tidak terlepas dari nilai-nilai yang bukan saja diakui oleh negara tetapi juga sesuatu yang dianggap benar di dalam masyarakat. Oleh sebab itu suatu kebijakan publik tidak bisa terlepas dari nilai-nilai idealisme dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai kebenaran dan tidak pula terlepas dari realisme dimana kebijakan itu ada dan riil di masyarakat. Suatu kebijakan yang tidak mengandung kebenaran dan tidak riil di masyarakat disebabkan oleh pengaruh sekelompok elit misalnya, pasti akan mengalami resistensi, bahkan mungkin gagal dalam implementasinya.

Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam buku *The Political System* New York, Knopf, 1953:129) juga dikutip dari Parsons (2011:35) membenarkan bahwa kebijakan publik itu mengandung nilai-nilai di dalamnya, Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Nilai dimaksud disini tentu saja berhubungan dengan budaya yang berlaku di dalam masyarakat. Sepanjang kebijakan itu sesuai dengan nilai budaya yang berkembang dan dianggap oleh masyarakat ada kebenaran di dalamnya, maka kebijakan itu akan berhasil di laksanakan. Sebaliknya jika tidak sesuai dengan budaya pasti akan mengalami kegagalan, betapa banyak kebijakan yang dikeluarkan baik melalui undang-undang, dan peraturan lainnya mengalami kegagalan karena tidak sesuai dengan budaya masyarakat, misalnya undang-undang tentang Pornografi dan



pornoaksi, undang-undang ini reaktif kurang berhasil, terutama di Bali karena tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang di pulau Dewata tersebut.

Ahli politik lainnya yang membahas mengenai kebijakan public adalah Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt seperti dikutip oleh Dye (1981:27) mengemukakan rumusannya bahwa *“Policy is defined as standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”*. Bahwa policy dilakukan baik oleh pemerintah maupun yang melaksanakan dengan menekankan adanya perilaku yang konsisten dan berulang.

Pendapat di atas menekankan pada pembuat kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang kedua-duanya harus konsisten, bahwa kebijakan publik harus sesuai antara apa yang menjadi harapan pembuat kebijakan dan apa yang dilaksanakan oleh pelaksana di lapangan. Jangan sebaliknya, lain yang tercantum dalam aturan yang dibuat oleh pembuat kebijakan dan lain pula yang dilaksanakan oleh implementor kebijakan. Kalau ini terjadi maka kebijakan public betapapun baiknya pasti tidak akan berjalan dengan baik. Dye (1981:27) memang sudah meragukan hal ini, bahwa pemerintah melakukan hal yang tidak konsisten dan tidak berulang. Berdasarkan keraguan itulah Dye mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dengan begitu Dye mengakui bahwa sebuah kebijakan publik mengandung dua kemungkinan, dilakukan kebijakan itu atau tidak dilakukan, dan keduanya termasuk dalam lingkup kebijakan publik, tentu saja apapun risikonya. bahwa kebijakan publik merupakan: Apa yang dinyatakan dan dilakukan

atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. Ditambahkan lagi bahwa kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”.

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan publik bukan saja yang tertulis dan telah menjadi peraturan perundang-undangan tetapi juga dalam bentuk pernyataan yang diungkap oleh pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dalam berbagai program untuk suatu tujuan tertentu. Pendapat di atas baik yang disampaikan oleh Dye dan Edwards III serta Sharkansky juga sama-sama menyetujui bahwa kebijakan publik juga termasuk dalam hal keputusan untuk tidak melakukan tindakan apapun

Kebijakan publik yang melahirkan berbagai perundang-undangan, tentu saja hanya dikeluarkan oleh pemerintah dan inilah yang disebut oleh Anderson (1990:30) bahwa kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah *“Public policies are. those policies developed by governmental bodies and officials”*.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan publik dengan harapan melindungi masyarakat dari berbagai kemelut yang dihadapinya, dan karena itulah Parsons (2008:15) menyebut sesungguhnya Publik adalah manusia yang dipandang perlu diatur atau diintervensi oleh pemerintah. Seperti kita ketahui bahwa publik itu sangat beragam baik latar belakang kehidupannya, maupun harapan dan keinginan-

keinginannya, oleh sebab itu mereka harus diintervensi oleh pemerintah agar keberagaman tersebut bisa diatur dan dikendalikan sehingga tidak mengalami konflik kepentingan (*conflict of interest*).

Disamping itu, tidak kalah pentingnya adalah pengaruh lingkungan baik fisik maupun sosial. Thoha (2000:35) mengemukakan bahwa *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain : 1) *Policy* merupakan praktek sosial. Ia bukan even yang berdiri sendiri atau tunggal dan terisolasi. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian di masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat. 2) *Policy* adalah peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan claim dari pihak-pihak yang konflik maupun untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut mendapatkan perlakuan yang tidak rasional.

Seperti dikemukakan oleh Thoha di atas, Nugroho (2014:25) juga mendukung bahwa kebijakan publik tidak pernah muncul di "ruang khusus". Kebijakan publik tidak dibuat dalam keadaan vakum, kebijakan publik dipengaruhi oleh kondisi sosial dan ekonomi, nilai politik yang berlaku dan suasana hati masyarakat pada suatu waktu, struktur pemerintahan dan norma nasional serta norma budaya lokal.

Kalau kebijakan publik tidak berdiri sendiri, dan ia bukan lahir dari ruang yang hampa, maka sesungguhnya kebijakan publik pun adalah produk sosial, ia lahir, tumbuh dan berkembang di tengah masyarakatnya, oleh sebab itu setiap produk undang-undang atau peraturan lainnya maka produk itu sesungguhnya adalah cermin

masyarakat, meskipun tidak dinafikkan adanya dominasi, baik individu, maupun kelompok.

Produk undang-undang yang lahir pada era pemerintahan orde baru yang disebut-sebut sangat otoriter dan serba etatisme tentu saja berbeda dengan produk Undang-undang yang dibuat pada era reformasi yang disebut-sebut sangat liberal. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang diproduksi oleh pemerintah orde baru sangat berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang diproduksi oleh pemerintah era reformasi, demikian juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian dirubah kembali dengan undang-undang Nomor 23 tentang Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Perbedaan-perbedaan akibat suasana kebatinan masyarakat juga terlihat pada produk Undang-undang yang membahas tentang pemerintahan desa. Lihat bagaimana perbedaan antara Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, disitu sangat berbeda, misalnya pengertian tentang desa. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 (Ps. 1) menyebut bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai satu kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Perbedaan-perbedaan di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik bukanlah produk yang hampa dan berada pada ruang yang kosong, akan tetapi sangat dipengaruhi oleh kondisi dan suasana kebatinan masyarakat, bahkan lebih dari itu kebijakan publik tidak pula terlepas dari lingkungan politik yang sedang bergejolak. Lihatlah misalnya produk dana desa yang lahir di tengah persaingan antara Jokowi dengan Jusuf Kalla versus Prabowo Subianto dengan Hatta Rajasa dalam pemilihan presiden Tahun 2014 lalu. (Amir Muhiddin, *Tribun Timur* 13 April 2015).

Dana Desa, meskipun sangat beralasan untuk disebut sebagai upaya untuk akselerasi dan pemerataan pembangunan, dilaksanakan secara sungguh-sungguh untuk kesejahteraan masyarakat desa, akan tetapi aroma politik tentang itu susah dinafikkan, itu sebabnya mengapa dana desa diangsur dan diberi sedikit demi sedikit, dari 300 juta-an Tahun anggaran 2015 kemudian 500 jutaan tahun berikutnya, dan kemungkinan akan menjadi satu milyar Tahun 2019, saat periode kedua jabatan kepresidenan Jokowi. (Amir Muhiddin, *Tribun Timur* 2016)

Selanjutnya akan dikemukakan beberapa resume terkait dengan kebijakan publik dari para ahli, misalnya Lasswell adalah tokoh utama yang mencanangkan studi kebijakan publik sebagai bagian dari ilmu sosial, Simon adalah pakar yang memberi kontribusi dalam konteks pilihan rasional dalam pengambilan keputusan, Lindblom yang mendukung pendekatan rasional dengan konsep *incrementalism*, Easton memberi kontribusi melalui model sistem politik, yang sangat mempengaruhi cara studi kebijakan publik mengkonseptualisasikan hubungan antara input, proses, output, dan lingkungan kebijakan publik.

Kebijakan publik mungkin ada baiknya jika kita membuat pembedaan antara analisis kebijakan (*policy analysis*), kebijakan publik dan anjuran kebijakan. Kebijakan publik merupakan suatu arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Area studi meliputi segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan mempunyai pengaruh terhadap kepentingan masyarakat secara luas. Seperti misalnya penggunaan dana desa. Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan, sementara itu analisis kebijakan berhubungan erat dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan kita dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu seperti siapakah yang diuntungkan oleh kebijakan tersebut, siapakah aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dan apa dampaknya.

Analisis kebijakan adalah aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses

pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Pemecahan masalah adalah elemen kunci dalam metodologi analisis kebijakan, sama pentingnya dengan itu , analisis kebijakan adalah untuk merumuskan masalah sebagai bagian dari pencarian solusi, dengan menanyakan pertanyaan yang ”benar”, masalah yang semula tampak tak terpecahkan kadang-kadang dapat dirumuskan kembali sehingga dapat ditemukan solusi yang tidak terdeteksi sebelumnya. Ketika ini terjadi, ungkapan “tak ada solusi, tak ada masalah” dapat diganti dengan ungkapan sebaliknya “masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan”. (Dunn, 2003.: 103).

Metodologi analisis kebijakan publik diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin ilmu : Ilmu politik, psikologi, ekonomi dan filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin tradisional (misalnya, ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. (Lihat Thomas R Dye, *Understanding Public policy* edisi ketiga (Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall , 1978).

Namun analisis kebijakan publik juga bersifat normatif, tujuan lainnya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini dan masa mendatang. (Lihat misalnya Frank Fisher, *Politics , values, and public policy : The problem of methodology* (Boulder, CO : Westviw Press , 1988). Aspek normatif , atau kritik nilai dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika antara variable tergantung (tujuan) dan

variable bebas (cara) yang sifatnya valuatif. (Duncam MacRae,Jr, *The Social Function of social science* (New Haven, CT: Yale University Press, 1976), Chap.4. Karena itu pilihan tentang variable-variabel acapkali merupakan pemilihan terhadap nilai-nilai yang saling bersaing : kesehatan, kemakmuran,keamanan, kedamaian, keadilan, perataan, kebebasan. Memilih dan menentukan prioritas satu nilai di atas nilai-nilai lainnya bukanlah penentuan yang bersifat teknis semata, tetapi juga yang memerlukan penalaran yang bersifat moral, dan arena itu analisis kebijakan merupakan bentuk etika terapan.

Analisis kebijakan berupaya menciptakan pengetahuan yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas dasar berbagai alternatif kebijakan misalnya alternatif kebijakan dalam penyedia layanan kesehatan yang terjangkau, redistribusi pendapatan kepada kelompok miskin, eliminasi diskriminasi rasial dan seks dalam kesempatan kerja, promosi persaingan ekonomi internasional, atau pencapaian keamanan militer.

### C. Model dan Pendekatan Kebijakan Publik

Banyak model yang sering dipergunakan dalam menganalisis kebijakan publik namun menurut Lester dan Stewart (2000:45), model yang terbaik adalah model elitis dan model plural, berikut ini akan dikemukakan dua model dimaksud sebagai berikut :

#### 1. Model Elitis.

Model elitis adalah model kebijakan publik yang beranggapan bahwa sesungguhnya sebuah kebijakan sangat didominasi oleh para elit, mulai siklus



formulasi, implementasi sampai kepada evaluasi. Kaum elit baik langsung maupun tidak langsung terlibat dalam proses untuk memperjuangkan kebutuhan dan keinginan mereka, baik di legislative, eksekutif maupun di yudikatif. Dilegislatif mereka berupaya mempengaruhi para legislator agar setiap pasal dalam bentuk kebijakan atau aturan selalu berhubungan dan untuk kepentingan kelompoknya, oleh sebab itu mereka menggunakan berbagai cara dan strategi agar keinginannya bisa terpenuhi sekalipun mungkin mengorbankan kepentingan kelompok lainnya.

Di eksekutif, mereka berjuang agar apa yang menjadi keputusan diimplementasikan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan kelompoknya, oleh sebab itu mereka seringkali memilih orang-orang yang diperkirakan bisa dipengaruhi dan sedapat mungkin menjalankan keputusan sesuai dengan kehendak mereka. Kaum elit bahkan tidak segan-segan menabrak rambu-rambu demi memilih orang-orang yang bisa diajak bekerjasama agar setiap langkah tidak resisten dengan keinginannya.

Kaum elit dalam kebijakan publik belum merasa aman sebelum siklus kebijakan dievaluasi, oleh sebab itu mereka pun seringkali mempengaruhi orang-orang yang dianggap bisa memuluskan jalannya kebijakan, evaluasi dengan demikian digunakan untuk melanggengkan berbagai pasal yang memang sesuai dengan apa yang mereka harapkan, itu sebabnya mengapa eksekutif yang sering bekerjasama dengan para pengusaha seringkali menghubungi para anggota DPR untuk mengamankan pasal tertentu agar keinginan dan harapannya bisa langgeng dan aman untuk kepentingan berikutnya.

Teori elit menurut Winarno (2013:45) mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan dominasi sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

Apa yang selama ini disebut sebagai kebijakan yang dibuat oleh wakil rakyat dan untuk kepentingan rakyat, sesungguhnya bukanlah dari dan untuk rakyat sebagaimana tergambar disebagian negara demokrasi, kalau ditelusuri lebih jauh sesungguhnya kebijakan yang memperataskan rakyat dan demokrasi malah untuk kepentingan sekelompok orang yang disebut elit, itu sebabnya Dye dan Zeigler dalam Winarno (2013:45) mengatakan bahwa sesungguhnya kebijakan publik merupakan referensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Pernyataan ini mengandung makna bahwa betapun juga dilakukan berbagai cara dan strategi untuk mengelabui, tetap saja bahwa sebuah kebijakan adalah sebuah nilai yang tidak terlepas dari pengaruh elit dan kepentingan sekelompok orang yang sering disebut *the ruling class*. Kelompok ini ada dimana-mana, baik di infrastruktur politik maupun di supra struktur politik. Yang pertama mencakup mereka yang ada di luar pemerintahan atau mesin politik tidak resmi dan yang kedua berada di dalam sistem yang meliputi elit politik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sementara yang di luar sistem meliputi Wartawan, lembaga non pemerintahan (LSM), kelompok kepentingan (*interest group*) dan kelompok penekan (*pressure group*). (Easton, 1953 : 73).

Elitisme sebuah kebijakan juga memungkinkan terjadi disebabkan oleh adanya perbedaan di dalam masyarakat, baik dari segi pendidikan, pendapatan dan aksesibility. Mereka yang mempunyai tingkat pendidikan dan pendapatan yang memadai, seringkali mempunyai kemungkinan untuk mempengaruhi sebuah kebijakan, dan sebaliknya mereka yang tidak punya keduanya, seringkali hanya menjadi penonton karena tidak punya akses untuk itu. Oleh sebab itu pengaruh kebijakan sangat dimungkinkan oleh mereka yang yang disebut “the have” atau yang empunya.

Ulasan diatas membenarkan apa yang sering disebut oleh C. Wright dalam Winarno Winarno (2013:46) bahwa semua kebijaka besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu. Yang memiliki kedudukan sangat kuat. Argumennya bahwa tidak semua orang mempunyai derajat kedudukan yang sederajat.

Thomas Dye dan Harmon Ziegler (1970:45) yang ditulis kembali oleh Winarno (2013:46) memberikan suatu ringkasan pemikiran menyangkut model ini sebagai berikut, 1) Masyarakat terbagi dalam sekelompok kecil yang sangat berkuasa dan sekelompok lain yang tidak berdaya yang tergantung pada kemauan kelompok kecil sebagai *ruling elite* tersebut , 2) Kelompok elit yang berkuasa ini berasal dari golongan menengah ke atas , 3) Perpindahan dari kelompok non elit ke dalam kelompok elit sangat terbatas untuk menjaga stabilitas dan kelangsungan hidupnya. Hanya mereka yang sudah menerima *basic elite consensus* yang dapat diterima 4) Kebijakan publik dibuat untuk kepentingan *ruling elite*, dan tidak mencerminkan kebutuhan dan keinginan *massa* , 5) Perubahan kebijakan publik hanya bersifat

inkremental dan tidak revolusioner , 6) Kelompok elit lebih banyak mempengaruhi *massa*, dari pada sebaliknya

## 2. Model Plural.

Model ini berbeda dengan model elit yang menekankan pada kehadiran individu dan kelompok kecil yang mempengaruhi sebuah kebijakan, model plural justru lebih percaya pada subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Pandangan-pandangan pluralis disarikan oleh ilmuwan Robert Dahl dan David Truman dalam Winarno (2013:46) sebagai berikut : 1) Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan., 2) Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan tampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat, 3) Tidak ada perbedaan yang tetap diantara “elit” dan “massa”, individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik. 4) Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kekayaan merupakan asset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak asset politik yang ada. 5) Terdapat banyak pusat kekuasaan diantara komunitas, tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan

untuk semua masalah kebijakan, 6) Kompetisi dapat dianggap berada diantara pemimpin. Kebijakan public lebih lanjut dipadag merefleksikan tawar menawar atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Selain dua model di atas, terdapat lagi beberapa pendekatan dalam analisis kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Winarno. (2013:51). Pendekatan dimaksud adalah pendekatan kelompok, pendekatan proses Fungsional, pendekatan kelembagaan, pendekatan peran serta warga Negara, pendekatan psikologis, pendekatan proses, pendekatan substantif, pendekatan logical-positivist. Pendekatan-pendekatan tersebut akan dijelaskan, bukan saja yang diuraikan oleh Winarno, tetapi juga diperkaya oleh ulasan dari penulis.sebagai berikut :

1. Pendekatan kelompok.

Pendekatan kelompok sudah lama dilakukan oleh para ahli politik maupun kebijakan publik untuk melakukan analisis mengenai produk kebijakan yang dilakukan terutama oleh lembaga-lembaga pemerintah, baik di eksekutif, legislatif maupun di eksekutif. Para ahli yang dimaksud sekaligus menjadi kontributor pendekatan teori kelompok antara lain adalah Athur Bentley (1908), *The Proseses Government* , David Truman (1951) *The Government Process*, Eart Latham (1952), *The Group Basis of Politics*,

Ada yang menarik dari kalangan menganut pendekatan kelompok yaitu adanya kesepakatan diantara mereka mengenai pengaruh kelompok dalam pembuatan kebijakan, Menurut mereka bahwa kelompok-kelompok adalah *the ultimate "real" of politics*.

Secara umum pendekatan kelompok beranggapan bahwa lahirnya suatu kebijakan public tidak lain adalah hasil perjuangan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Kelompok-kelompok ini adalah kumpulan dari individu-individu yang diikat oleh tingkah laku atau kepentingan yang sama. Mereka mempertahankan dan membela tujuan-tujuan dalam persaingannya vis-avis kelompok-kelompok lain. Bila suatu kelompok gagal dalam mencapai tujuannya melalui tindakan-tindakannya sendiri, maka kelompok-kelompok itu menggunakan politik dan pembentukan kebijakan public untuk mempertahankan kelompoknya. Berbeda dengan apa yang dimaksud suatu kelompok potensial, adalah sekumpulan individu-individu dengan perilaku yang sama, berinteraksi untuk membentuk suatu kelompok, jika kelompok-kelompok lain mengancam kepentingan-kepentingan mereka. Pada akhirnya menurut David Truman (1951) seperti ditulis kembali oleh Winarno, (2013:53) “*social equilibrium*” dicapai pada waktu pola-pola interaksi kelompok dikarakteristikan oleh suatu tingkat stabilitas yang tinggi.

Mereka yang ada dalam kelompok ini seringkali menggunakan berbagai cara agar kepentingannya tercapai, termasuk memanfaatkan cara-cara illegal, maupun yang illegal untuk mencapai tujuan. Tidak sedikit diantara kelompok-kelompok dimana anggota-anggota mereka memanfaatkan uang, media massa, politisi, pejabat dan penentu kebijakan dan sebagainya untuk membujuk atau memberi janji agar kebijakan yang dibuat sesuai dengan kepentingan dan keinginan mereka.

Pendekatan kelompok mempunyai anggapan dasar bahwa interaksi dan perjuangan antar kelompok merupakan realitas politik. Dalam pandangan kelompok,

individu akan mempunyai arti penting hanya bila ia merepakan partisipan dalam atau wakil kelompok-kelompok tertentu. Dengan melalui kelompok-kelompoklah individu berusaha untuk mendapatkan pilihan-pilihan politik yang mereka inginkan.

Namun demikian, seperti diungkap Anderson yang ditulis kembali oleh Winarno (2013 : 53) bahwa pendekatan kelembagaan mempunyai kelemahan, yakni terlalu meremehkan peran bebas dan kreatif yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Ini disebabkan oleh perhatiannya yang terlalu berlebihan terhadap peran kelompok dalam sistem politik. Oleh sebab itu menganalisis kebijakan publik hanya mendasarkan pada pendekatan kelompok menjadi kurang memadai tanpa memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik. Sebagaimana diketahui bahwa setiap pembuatan kebijakan tidak pernah luput dari pengaruh, bukan saja kelompok akan tetapi juga individu, pendek kata kebijakan publik lahir bukan di ruang yang hampa.

## 2. Pendekatan Kelembagaan

Pendekatan ini adalah pendekatan yang berasal dari studi kebijakan yang didasarkan pada pendekatan formal terhadap peranan institusi pemerintahan yang terkait dalam formulasi dan implementasi suatu kebijakan. Pendekatan ini mirip dengan aliran pemikiran Kontinental yang memandang kebijakan publik sebagai produk lembaga-lembaga kenegaraan resmi, seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pendekatan ini termasuk pendekatan formal dari sebuah institusi pemerintah yang mencakup beberapa kewenangan seperti kewenangan hukum, peraturan prosedural, fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatannya.

Seperti ditulis oleh Winarno (2013:47) bahwa struktur-struktur dan lembaga-lembaga pemerintah telah lama merupakan fokus yang penting dari ilmu politik. Kajian ilmu politik tradisional memfokuskan studi pada lembaga-lembaga pemerintah. Dalam pandangan tradisional, kegiatan-kegiatan politik secara umum berpusat disekitar lembaga-lembaga pemerintah tertentu, seperti kongres, kepresidenan, pengadilan, pemerintah daerah, partai politik dan sebagainya. Kegiatan individu-individu dan kelompok-kelompok secara umum diarahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah dan kebijakan publik secara otoritatif ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Oleh karena itu, hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah dilihat sebagai hubungan yang sangat erat. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi tiga karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik. Pertama, pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah secara umum dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang sah yang menuntut loyalitas warga negaranya. Rakyat mungkin memandang kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok dan asosiasi-asosiasi lain dalam masyarakat, seperti korporasi, organisasi profesional, asosiasi sipil dan sebagainya sangat penting dan bahkan mengikat. Tetapi hanya kebijakan-kebijakan pemerintah sajalah yang membutuhkan kewajiban-kewajiban yang sah. Kedua, kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut.



### 3. Pendekatan proses fungsional

Suatu cara lain untuk mendekati studi pembentukan kebijakan adalah dengan jalan memusatkan perhatian kepada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Harold Lasswell mengemukakan tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional :

- 1) Intelegensi: bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan-keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
- 2) Rekomendasi: bagaimana rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan.
- 3). Preskripsi: bagaimana peraturan-peraturan umum dipergunakan atau diterapkan oleh siapa ?
- 4) Permohonan (invocation): siapa yang menentukan apakah pelaku tertentu bertentangan dengan peraturan-peraturan atau undang-undang dan menuntut penggunaan peraturan-peraturan atau undang-undang ?
- 5) Aplikasi: bagaimana undang-undang atau peraturan sebenarnya diterapkan atau diberlakukan?
- 6) Penilaian: bagaimana pelaksanaan kebijakan , keberhasilan atau kegagalan dinilai ?
- 7) Terminasi: Bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi ?

Dalam tahap-tahap selanjutnya dari proses kebijakan, para pembuat kebijakan mungkin berusaha menggunakan informasi baru untuk mengubah proses kebijakan semula. Walaupun Lasswell mengatakan bahwa desain ini sebagai proses keputusan (*disicion process*) desain ini berada di luar pembuatan keputusan yang berangkat dari

pilihan-pilihan khusus dan sebenarnya mencakup arah tindakan tentang suatu masalah, suatu batasan kebijakan yang telah kita sebutkan terdahulu.

Desain analisis ini mempunyai beberapa keuntungan, pertama desain ini tidak terikat pada lembaga-lembaga atau peraturan-peraturan politik khusus. Kedua desain analisis ini memberi keuntungan untuk analisis komparasi pembentukan kebijakan. Untuk tujuan tersebut, orang bisa saja menyelidiki bagaimana fungsi-fungsi yang berbeda ini dilaksanakan, pengaruh apa dan oleh siapa dalam sistem politik atau unit-unit pemerintahan yang berbeda dilakukan. Namun demikian desain ini juga mempunyai kelemahan. Penekanannya pada kategori-kategori fungsional mungkin akan menyebabkan pengabaian terhadap politik pembentukan kebijakan dan pengaruh variable-variabel lingkungan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dalam bahasa yang lebih ringkas, kita dapat mengatakan bahwa pembentukan kebijakan lebih dari sekedar proses intelektual.

#### 4. Pendekatan peran serta warga Negara.

Pendekatan ini diilhami oleh pemikiran kerakyatan, republican dan demokratis, bahwa setiap warga negara adalah manusia dan setiap manusia sama dan mempunyai peluang untuk ikut serta menentukan kebijakan-kearahmana mereka akan berlabuh. Konsep ini mirip dengan konsep partisipasi, bahwa setiap warga masyarakat berhak untuk mengetahui dan memahami, bahkan ikut serta dalam proses pembuatan kebijakan publik

. Pendekatan ini lebih jauh diilhami oleh pemikiran demokrasi klasik karya dari John locke John Stuart Mill seperti ditulis kembali oleh Winarno (2013:58) yang

menekankan pengaruh yang baik dari peran serta warga negara dalam perkembangan kebijakan publik, dengan keikutsertaan warga negara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warga negara akan memperoleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggung jawab sosial yang penuh, dan menjangkau perspektif mereka di luar batas-batas kehidupan pribadi.

Betapapun juga, warga negara adalah pemilik negara, dengan begitu mereka harus dilibatkan dalam berbagai kegiatan, termasuk dalam merumuskan berbagai kebijakan untuk kepentingan bersama. Oleh sebab itu mereka harus diberi akses agar mudah bagi mereka untuk ikut serta dalam merumuskan kebijakan yang penting dan strategis, ini penting agar kekeliruan yang mungkin dilakukan oleh penentu kebijakan bisa mendapat kritik untuk perbaikan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah isi dari sebuah kebijakan kurang lebih sama dengan keinginan masyarakat.

Teori peran serta warga negara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warganegara dan kepentingan mereka untuk terlibat dalam kehidupan publik. Menurut teori ini dibutuhkan warga negara yang memiliki struktur-struktur kepribadian yang sesuai dengan nilai-nilai dan fungsi-fungsi demokrasi.. Menurut Louis W. (1986: 21), bahwa Setiap warga negara harus memiliki cukup kebebasan untuk berperan serta dalam masalah-masalah politik, mempunyai sikap kritis yang sehat dan harga diri yang cukup dan yang lebih penting adalah perasaan mampu. Di atas segala-galanya, para warga Negara harus tertarik dalam politik dan menjadi terlibat secara bermakna.

Apa yang diungkap oleh Luis di atas adalah sebuah gagasan yang ideal, namun dalam realitas politik seringkali menunjukkan lain, bahwa di beberapa negara, terutama yang tergolong berkembang dan cenderung otoriter, kebebasan untuk bersuara dan menyampaikan pendapat mendapat perlawanan yang cukup kuat, sehingga warga negara lebih memilih diam dan aman. Warga negara yang cerdas dan melek politik juga seringkali berpikir seribu kali untuk ikut-ikutan dalam dunia politik, mereka menganggap bahwa dunia politik adalah dunia yang penuh resiko, oleh sebab itu, terutama kaum profesional yang cerdas lebih senang menggeluti usahanya dibanding ikut berpartisipasi.

Studi-studi empirik mengungkapkan bahwa tekanan-tekanan otoritarianisme yang kuat pada rakyat biasa, toleransi yang rendah, dan ketidak tahuan yang luas. Studi-studi tentang pendapat umum mengungkapkan bahwa orang cenderung menyaring informasi yang tidak diinginkan dan memandang stimuli politik secara selektif berdasarkan pikiran-pikiran yang dipahami sebelumnya.

#### 5. Pendekatan Psikologis.

Pendekatan ini lebih kepada hubungan antar pribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang dianggap cukup berpengaruh terhadap orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Menurut Amir Santoso bahwa individu-individu selama proses pelaksanaan kebijakan dianggap tidak kehilangan diri , tetapi sebaliknya mereka dianggap sebagai peserta yang memainkan peran penting dalam pembentukan kebijakan. Menurutnya, pendekatan ini juga menjelaskan hubungan antar pribadi

antar perumus dan pelaksana kebijakan. Dengan merujuk pada McLaughlin, Amir Santoso seperti ditulis kembali oleh Winarno (2013:60) mengatakan bahwa terdapat tiga jenis hubungan yang berbeda antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan yakni adaptasi, kooptasi, dan non-implementasi.

#### **D. Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi kebijakan publik merupakan salah satu siklus penting dalam proses pembuatan kebijakan publik. Proses ini penting dan strategis karena menjadi entri point dalam perjalanan untuk memecahkan masalah di masyarakat. Bukan hanya itu formulasi juga sangat rumit karena melibatkan banyak unsur di dalamnya, dan setiap unsur memiliki peran sendiri-sendiri dan saling terkait satu sama lain, itu sebabnya menelusuri proses formulasi kebijakan memerlukan keseriusan dan kehati-hatian, serta pengetahuan yang mendalam mengenai apa dan siapa yang terlibat di dalamnya, dan dengan cara apa mereka mempengaruhi proses pembentukan kebijakan tersebut.

Charles Lindblom seperti ditulis kembali oleh Winarno (2013 : 93) mengemukakan bahwa dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun aktor-aktor yang tidak resmi, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Menurut Lindblom, dari berbagai

peran tersebut masing-masing pemeran mempunyai peran khusus yang meliputi : warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil , ahli teknik, dan menejer dunia usaha.

Selain memahami peran aktor, analisis formulasi kebijakan publik juga penting untuk memahami tahap-tahap proses pembuatan kebijakan publik, tujuannya agar memudahkan kita untuk mengkaji lebih jauh dan lebih dalam bagaimana kebijakan itu dibuat. Dunn (2003 : 24-25) misalnya mengemukakan bahwa tahap-tahap kebijakan publik mencakup : (1) Tahap penyusunan agenda, (2) Tahap formulasi kebijakan , (3) Tahap adopsi kebijakan, (4) Tahap implementasi kebijakan, dan (5) Tahap evaluasi kebijakan. Berikut akan dikemukakan tahap-tahap formulasi kebijakan dari Dunn (2003)



Tahap penyusunan agenda.

Pada tahap ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke dalam agenda para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama,

Tahap formulasi kebijakan.

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan terbaik, pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk mengatasi masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap adopsi kebijakan,

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas *legislative consensus* antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

Tahap implementasi kebijakan.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implmentors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### Tahap Evaluasi Kebijakan.

Tahap ini kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauhmana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau criteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Agenda kebijakan publik didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Dengan demikian, maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah “prioritas” yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada suatu pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibanding dengan agenda lain.



Barbara J Nelson (1984:20) menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar menangani masalah-masalah baru, , memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Dengan demikian agenda kebijakan pada dasarnya merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah . Ini bila kebijakan kita definisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah .

Tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu atau masalah tersebut harus berkompetisi antara satu dengan yang lain dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan menang dan masuk ke dalam agenda kebijakan. Dengan demikian, kita dapat mengajukan pertanyaan, mengapa masalah-masalah tertentu masuk ke dalam agenda sementara masalah yang lain tidak ? Atau dengan kalimat yang lebih sederhana, faktor-faktor apakah yang mendorong suatu masalah menjadi isu politik yang hidup sedangkan masalah lain tidak. (Winarno, 2013 : 84).

Selain Dunn, ada lagi ahli lain yang juga mengemukakan tahap-tahap formulasi kebijakan, seperti dikemukakan oleh Anderson (1990 : 25) yang menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: (1) formulasi masalah (*problem formulation*) terkait dengan apa masalahnya, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan dan bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. (2) Formulasi kebijakan (*Polyce formulation*), ini terkait dengan bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif memecahkan

masalah tersebut, dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan; (3) penentuan kebijakan (*Adoption Formulation*), ini terkait dengan bagaimana alternatif ditetapkan, persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, siapa yang akan melaksanakan kebijakan, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan dan apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan, (4) Implementation (implementasi) terkait dengan siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, apa yang mereka kerjakan dan apa dampak dari isi kebijakan, dan (5) Evaluation (evaluasi) meliputi bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan tersebut, siapa yang mengevaluasi kebijakan dan adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan.

Ada yang menarik dari formulasi yang dikemukakan Anderson di atas, terutama pada tahap akhir formulasi yaitu evaluasi, bahwa siapa yang mengevaluasi kebijakan tersebut dan adakah perubahan atau mungkin kebijakan itu dibatalkan. Dari penjelasan ini disimpulkan bahwa sesungguhnya formulasi kebijakan, bukan berakhir pada evaluasi saja, tetapi kemungkinan akan berkembang menjadi terminasi, penghentian, bahkan diformulasi ulang atau reformulasi. Dengan penjelasan ini juga menunjukkan bahwa formulasi kebijakan adalah kegiatan tanpa henti, dia akan berputar terus sampai mencapai tujuan memecahkan masalah sebagaimana esensi dari sebuah kebijakan publik.

Sejalan dengan pendapat Anderson, Howlet dan M. Ramesh dalam (Suharto, 2010: 14) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan yaitu (1) penyusunan agenda, (2) formulasi kebijakan, (3) pembuatan kebijakan, (4)

Implementasi kebijakan dan (5) Evaluasi kebijakan. Selanjutnya Islamy (2007: 77) memaparkan tahap-tahap perumusan kebijakan publik, adalah (1) tahap dimana masalah-masalah diangkat dan kemudian para pembuat kebijakan mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu dan kemudian merumuskannya; (2) penyusunan agenda pemerintah, bermaksud bahwa dari sekian banyak masalah-masalah umum, hanya sedikit yang memperoleh perhatian dari pembuat kebijakan. Pilihan pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah-masalah umum menyebabkan timbulnya agenda kebijakan, (3) perumusan usulan kebijakan publik yakni kegiatan menyusun dan mengembangkan kegiatan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah, (4) pengesahan kebijakan publik, yakni proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima, (5) pelaksanaan kebijakan publik yaitu usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan, dan (6) penilaian kebijakan publik; merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Penilaian kebijakan publik dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik.

Mendeteksi analisis kebijakan sebagai inquiri (proses pengkajian) kita perlu membedakan antara metodologi, metode dan teknik. Sebagaimana diketahui bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar, aturan dan prosedur. Tetapi standar aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan penelitian kritis terhadap hasilnya. Jadi prosedur merupakan subordinat dari standar plausibilitas dan relevansi kebijakan dan terhadap tuntunan umum atau aturan

multiplisme kritis, peranan prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Prosedur sendiri tidak menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Dari beberapa ahli yang mengemukakan tentang formulasi kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya formulasi kebijakan itu adalah suatu tahap kegiatan yang bukan saja mempunyai siklus tertentu, akan tetapi juga saling kait mengait antara siklus yang satu dengan siklus yang lain. Tahap-tahap kebijakan dalam pelaksanaannya mempunyai sifat interkoneksi, dimana satu tahap dengan tahap berikutnya saling terkoneksi, sehingga setiap tahap harus memiliki kualitas, karena kalau tidak maka akan berpengaruh pada kualitas kebijakan itu sendiri, dan pada akhirnya akan mempengaruhi kualitas pemecahan masalah di masyarakat.

Bukan hanya itu, ulasan di atas juga menunjukkan bahwa walaupun ada perbedaan diantara para ahli mengenai siklus formulasi kebijakan, akan tetapi terdapat kesamaan diantara mereka bahwa tahap-tahap formulasi kebijakan tersebut mencakup tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini pun disepakati bukan yang terakhir, tetapi ada tahap berikut yaitu tahap terminasi atau penghentian, bahkan sampai kembali ke reformulasi kebijakan.

#### E. Implementasi Kebijakan Publik.

Implementasi kebijakan merupakan salah satu matraantai kebijakan publik, Ia berada di tengah antara formulasi dan evaluasi, oleh sebab itu eksistensinya begitu

penting dan strategis sebab disinilah akan dibuktikan sejauhmana formulasi dibuat, apakah bisa memecahkan masalah, atau tidak, atau malah lebih menambah masalah yang lebih rumit lagi. Implementasi dengan demikian dituntut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, dilaksanakan oleh orang-orang yang berkualitas, berkomitmen dan konsisten dengan tugas dan tanggung jawab untuk menyelesaikan masalah di masyarakat.

Edwards III, George C. (1980 :1-2) mengemukakan bahwa Implementasi kebijakan publik adalah suatu tahap kebijakan publik antara pembentukan kebijakan dan konsekwensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan baik juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan.

Mengkaji implementasi kebijakan Edwards mulai dengan mengajukan pertanyaan, yakni prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu kebijakan bisa berhasil ?, dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi kebijakan gagal. Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan ini dengan membicarakan empat faktor atau variable krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku dan sturuktur birokrasi.

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi. Ini persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif, bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan tersebut dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Uraian di atas menunjukkan bahwa transmisi mencakup materi kebijakan yang dalam ilmu komunikasi disebut sebagai content atau isi pesan, berikutnya transmisi mengharuskan kebijakan itu dilaksanakan oleh orang-orang yang bisa mengerti dan memahami isi pesan kebijakan tersebut, orang-orang seperti ini dalam ilmu komunikasi disebut sebagai komunikator dan komunikan. Suatu kebijakan meskipun itu baik, tetapi kalau dijalankan oleh orang-orang yang tidak berkualitas pastilah kebijakan itu akan mengalami kegagalan.

Kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya perlu dipahami tetapi juga petunjuk pelaksanaan tersebut harus jelas. Jika petunjuk itu tidak jelas maka para pelaksana akan mengalami kebingungan apa yang harus dilakukan. Selain itu mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan yang bertentangan akan membingungkan

dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak efektif adalah:

(1) Transmisi, yaitu pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah pengambil keputusan. Hal ini sering terjadi disebabkan antara lain oleh pertama, para pelaksana menggunakan kekeluasaan yang tidak dapat mereka elakkan, kedua informasi yang melewati khirakhi birokrasi. Ketiga dihambat oleh persepsi dan ketidakmampuan menangkap persyaratan kebijakan. Selain itu adalah kejelasan dimana petunjuk pelaksanaannya harus jelas serta konsisten.

(2) Sumber-sumber yang penting dalam pelaksanaan kebijakan adalah staf yang memadai baik jumlah maupun kualitasnya, keahlian-keahlian, wewenang dan pasilitas yang diberikan pun harus berkualitas. Selanjutnya adalah informasi, ini mempunyai dua bentuk pertama informasi bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana harus mengethaui apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya.

Komunikasi beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya dijelaskan, Edwards melangkah pembahasan lebih lanjut yakni menyangkut bagaimana hambatan dan distorsi komunikasi tersebut dapat dijelaskan. Jika mereka yang terlibat dalam beberapa tahap implementasi menyetujui suatu kebijakan, maka mereka lebih cenderung meneruskan komunikasi sebagai kebijakan itu dengan cermat. Para pembentuk kebijakan tingkat tinggi harus mengendalikan pejabat pejabat lain untuk meneruskan dan melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-

perintah mereka. Jika suatu kebijakan bertentangan dengan pilihan-pilihan pelaksana, maka mereka akan mengabaikan atau mendistorsikan menggunakan keleluasaan mereka untuk mengabaikan atau mendistorsikannya.

Suatu kelompok orang yang relatif kecil yang kohesif bertanggung jawab atas pelaksanaan, maka perintah-perintah implementasi lebih cenderung diteruskan dengan cermat. Semakin banyak yang harus dijangkau dengan komunikasi-komunikasi, semakin besar kemungkinan kehilangan beberapa diantaranya, dan semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilewati oleh pelaksana-pelaksana, maka semakin besar pula peluang perintah tersebut diabaikan dan terdistorsi.

Mengurangi kadar ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka jauh lebih baik jika dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang meneruskan perintah-perintah implementasi, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah ini diteruskan dengan benar. Namun demikian saluran-saluran komunikasi yang telah dikembangkan baik tidak selalu ada. Hal inilah yang sering berakibat pada ketidak efektifan pesan komunikasi yang disampaikan. Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan oleh individu-individu swasta mempunyai kemungkinan kegagalan transmisi yang lebih besar, karena tidak adanya saluran-saluran komunikasi dari pejabat-pejabat publik dengan mereka. Sedangkan bagi para pejabat di birokrasi, mereka cenderung lebih relatif mudah dalam mentransmisikan pesan-pesan komunikasi karena mempunyai saluran saluran komunikasi yang lebih baik.



Biasanya masalah masalah transmisi timbul dari tujuan penerimaan komunikasi maupun tujuan pengiriman . Semakin besar suatu kebijakan mendorong persepsi selektif dan ketidaksamaan untuk mengetahui kebijakan dan implementasi –implementasinya, maka semakin tinggi probabilitas kebijakan itu tidak dipahami dengan cermat oleh para pelaku kebijakan . Proses-proses kognitif yang halus ini pada akhirnya akan bercampur dengan transmisi.

Kejelasan pesan yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan, menurut Edward, perintah-perintah komunikasi yang tidak menentukan tujuan-tujuan dari suatu kebijakan dan bagaimana mencapai tujuan-tujuan itu adalah umum. Seperti telah disinggung dimuka, jika komunikasi-komunikasi (mencakup keputusan-keputusan pengadilan) itu tidak jelas, para pelaksana akan mempunyai banyak keluasan untuk menginterpretasikan persyaratan-persyaratan kebijakan . Dalam beberapa kasus pelaksana-pelaksana sama sekali tidak memahami tujuan-tujuan suatu kebijakan atau persyaratan-persyaratan operasional. Sedangkan dalam beberapa kasus yang lain, para pelaksana membuat usaha untuk mengeksploitasi kekaburan dalam komunikasi dengan tujuan membantu kebijakan-kebijakan atau badan-badan kepentingan mereka sendiri.

Selain itu, kurangnya kejelasan mungkin menimbulkan perubahan kebijakan yang tidak diharapkan karena kekaburan dieksploitasi untuk membantu kepentingan-kepentingan tertentu. Baik dalam sektor publik maupun dalam sektor swasta. Kekaburan juga memberikan suatu lingkungan yang menyebabkan para pelaksana dapat dengan mudah salah menafsirkan maksud-maksud yang sebenarnya,

dibelakang komunikasi kebijakan yang dijalankan oleh para pembuat keputusan. Salah tafsir ini sering merugikan tujuan umum dari suatu kebijakan. Usaha yang dilakukan untuk menghilangkan kekeliruan para pelaksana dalam menginterpretasikan pesan komunikasi adalah dengan menyatakan dengan jelas persyaratan-persyaratan untuk mendapatkan keuntungan, menghilangkan pilihan-pilihan, merencanakan prosedur dengan hati-hati dan memerlukan laporan tindakan secara terinci. Namun demikian, walaupun secara umum lebih mudah menghilangkan perilaku tertentu, tetapi kebanyakan implementasi membutuhkan tindakan-tindakan yang kompleks dan positif.

Faktor-faktor lain yang menghalangi pejabat-pejabat atasan dalam mengirimkan komunikasi-komunikasi implementasi yang jelas adalah usaha para pejabat ini untuk menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Lebih umum, beberapa pejabat khususnya para legislator mungkin ingin menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Lebih umum, beberapa pejabat khususnya para legislator mungkin ingin menghindari pertanggung jawaban keputusan-keputusan mereka. Dengan demikian, mereka ingin membentuk kebijakan-kebijakan yang kabur dan menyerahkan kepada pejabat-pejabat dalam cabang-cabang lain untuk menerapkan suatu peraturan atau undang-undang. Kurangnya pengetahuan profesional atau pemahaman tentang suatu bidang kebijakan diantara pejabat-pejabat tinggi mungkin akan membatasi kejelasan petunjuk-petunjuk yang mereka keluarkan.

Pada akhirnya faktor yang menjadi penyebab utama keputusan–keputusan kebijakan yang kabur adalah kurangnya konsensus yang sering terjadi mengenai tujuan-tujuan kebijakan. Para pembuat keputusan sering tidak mencoba menyebarkan tujuan-tujuan. Tujuan-tujuan khusus membuat mereka menghadapi kesulitan untuk membantu koalisi-koalisi yang mendukung diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda. Lebih dari itu, bila keputusan-keputusan membutuhkan kesepakatan dari beberapa orang yang mempunyai kedudukan atau pengaruh yang sama, seperti dalam lembaga-lembaga legislatif dan pengadilan-pengadilan yang berwenang untuk meninjau kembali keputusan hakim, kebijakan lebih cenderung kabur karena seringkali membutuhkan kompromi yang besar mengenai hal-hal yang khusus agar dapat mencapai suatu keputusan.

Apa yang dikemukakan oleh Edward di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan hanya mungkin berhasil jika proses komunikasi itu berjalan dengan baik, proses mana mencakup komunikator, pesan, media dan komunikan serta efek yang diharapkan. Komunikator atau implementor kebijakan adalah orang-orang yang bisa mengerti dan memahami kebijakan itu, pesan adalah isi dari kebijakan itu, semakain berkualitas isi kebijakan itu dalam arti mudah dimengerti dan dipahami, maka kebijakan itu cenderung berhasil dilaksanakan. Selanjutnya jika kebijakan itu sulit dipahami oleh implementor maka kebijaka itu cenderung mengalami kegagalan.

Selain implementor dan materi kebijakan hal yang penting juga adalah konsistensi, misalnya apakah petunjuk pelaksanaan kebijakan itu konsisten dengan kebijakan itu sendiri, sebab seringkali terjadi dimana kebijakan itu bertentangan

dengan petunjuk pelaksanaannya, akibatnya ketika kebijakan itu diimplementasikan sangat banyak gangguan (noise) yang menyebabkan gagalnya kebijakan dilaksanakan. Dan yang terakhir adalah efek yang ingin diharapkan, bahwa setiap kebijakan harus jelas tujuannya, sebab kalau tidak maka lagi-lagi implementor kebijakan, terutama ditingkat bawah akan mengalami kebingungan, pada akhirnya kebijakan itu sendiri yang tidak berhasil menyelesaikan masalah.

Selain faktor komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku dan struktur birokrasi, implementasi kebijakan juga perlu memperhatikan aktor-aktor yang berperan dalam implementasi, baik personal maupun institusional, misalnya kalau kita merunut pada Trias politika, maka sesungguhnya yang melaksanakan kebijakan adalah eksekutif, dalam hal ini presiden dan pembantu-pembantunya di tingkat pusat dan di tingkat daerah adalah gubernur dan bupati/walikota. Mereka ini dalam arti sempit disebut juga sebagai birokrat yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan negara. Dengan begitu pelaksana /implementor kebijakan adalah birokrat sebagai turunan dari eksekutif dalam arti sempit. Mereka melakukan tugas-tugas administratif dan melaksanakan petunjuk-petunjuk teknis dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh legislatif. Dengan begitu tugas legislatif dalam perspektif trias politika adalah membuat kebijakan-kebijakan strategis, misalnya membuat Undang-undang yang mengatur berbagai kepentingan pemerintah dan masyarakat secara umum.

Melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan, birokrat seringkali menemukan berbagai kendala-kendala baik yang disengaja maupun tidak disengaja yang

berakibat pada pelanggaran-pelanggaran hukum, dalam kerangka inilah yudikatif dalam perspektif trias politik melakukan pengendalian dan menuntun birokrat untuk melaksanakan tugas pemerintahan sebagaimana diamanahkan oleh undang-undang dan peraturan. Dengan begitu tugas yang terpenting yudikatif adalah pencegahan dan membina birokrat agar berjalan sesuai prosedurr, namun demikian jika tidak bisa lagi dikendalikan dan tetap melakukan pelanggaran maka tugas yudikatif berikutnya adalah melakukan penindakan dan memenjarakan, tujuannnya adalah agar terjadi efek jerah sehingga birokrat tidak melakukan pelanggaran berikutnya.

Berdasarkan uraian di atas Dodal Van Meter dan Van Horn (1975:10) menyebut bahwa implementasi kebijakan berjalan secara liner dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik, Variabel yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu : 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, 2) karakteristik agen pelaksana (implementor), 3) Kondisi sosial ekonomi dan politik, 4) disposisi implementor.

Sistem politik moderen sebagaimana digambarkan oleh Anderson (1990:93), bahwa misalnya Amerika Serikat, pada umumnya kebijakan publik diimplementasikan terutama oleh sistem badan-badan administrasi yang kompleks. Pada saat kongres menetapkan sebuah undang-undang publik dan presiden telah menandatanaganinya, langkah berikutnya adalah badan-badan administrasi harus segera memulai proses implementasi. Badan-badan administrasi ini melakukan tugas-tugas pemerintah sehari-hari, dan dengan demikian memengaruhi warga negara secara lebih langsung dalam tindakan-tindakan mereka dibandingkan dengan

pengaruh dari unit-unit pemerintah lainnya. Badan-badan administrasi (birokrasi) ini mempunyai keleluasaan yang besar dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang berada dalam yuridiksinya karena mereka seringkali bekerja berdasarkan mandat perundang-undangan yang luas dan ambigu

Ada beberapa pendapat ahli mengenai implementasi kebijakan, seperti Nugroho (2009:17) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Untuk maksud tersebut maka implementasi kebijakan publik dilakukan dalam dua langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program kebijakan atau melalui langkah memperlulasi kebijakan turunan dari kebijakan tersebut.

Elmoro sebagaimana ditulis kembali oleh Nugroho (2009:17) menyatakan bahwa implementasi kebijakan didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan atau tetap melibatkan pejabat pemerintah hanya pada tekanan yang rendah, karenanya kebijakan ini harus dibuat sesuai dengan harapan dan keinginan publik. Kebijakan ini biasanya diprakrsai oleh lembaga swadaya masyarakat.

Implementasi kebijakan publik juga bisa dilihat berdasarkan time, biasanya diawali dari kebijakan publik pada lingkup yang besar (nasional) yang sosialisasi kebijakannya pada tahun pertama, implemntasi sebagai bagian atau penerapan kebijakan tanpa sanksi (1-2 Tahun). Dalam implemtasi ini ada dua yaitu perbaikan kebijakan karena kebijakan ada masalah dan penerapan kebijakan tanpa sanksi. Sedang implementasi penuh atau penerapan dengan sanksi harus disesuaikan dengan

dan pengendalian (kuartal dan tahunan) yang selanjutnya dievaluasi (tahun ketiga atau tahun kelima) sejak implementasi penuh diterapkan.

Implementasi kebijakan publik dilaksanakan dalam dua wujud yaitu wujud program dan kebijakan publik tambahan. Pada prinsipnya implementasi kebijakan publik dalam bentuk program diimplementasikan ke bawah dalam bentuk proyek, kegiatan dan pemanfaatan yang sesuai dengan tujuan pemerintah dan publik.

Implementasi kebijakan publik biasanya diwujudkan dalam bentuk kebijakan undang-undang atau perda yaitu suatu jenis implementasi kebijakan yang perlu mendapatkan penjelasan atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Implementasi kebijakan tersebut secara operasional antara lain keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan kepala daerah, keputusan dinas dan sebagainya. Implementasi kebijakan ini pada dasarnya merupakan wujud program yang dijadikan proyek untuk berbagai kegiatan pelaksanaan. (Nugroho, 2009:20)

Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencari solusi atas berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat, oleh sebab itu sebuah kebijakan harus memiliki visi keberpihakan terutama kepada mereka yang mempunyai masalah, misalnya pada masyarakat tertentu, oleh sebab itu kebijakan itu juga dapat disebut sebagai sebuah intervensi. Oleh sebab itu Parsons (2011:54) mengemukakan bahwa publik adalah aktivitas manusia yang yang dipandang perlu diatur atau diintervensi oleh pemerintah. Nugroho (2009:17) membenarkan pendapat Parson di atas, karena itulah dia menyebut bahwa esensi kebijakan adalah melakukan intervensi atau tindakan yaitu upaya untuk mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi, yang

diperuntukkan untuk penegasan tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan desain struktur proses implementasi.

Grindle, sebagaimana ditulis kembali oleh Nugroho (2009:17) menyebut bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat implementasi kebijakan yang mencakup : (1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang digerakkan. Sementara dalam konteks implementasi adalah (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (2) karakteristik lembaga dan penguatan, (3) kepatuhan dan daya tanggap.

Implementasi kebijakan publik seringkali dilakukan melalui dua pilihan, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang, seperti halnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, demikian juga tentang Peraturan Daerah (Perda), semua produk kebijakan ini adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Selanjutnya Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan



Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan sebagainya (Nugroho, 2009:158-160).

Implementasi kebijakan publik tentu saja harus melalui proses, sekurang-kurangnya harus dimulai dengan suatu prakondisi dimana semua unsur yang terlibat di dalamnya siap melaksanakan, termasuk sosialisasi kepada masyarakat sehingga masyarakat mudah memahami dan ikut serta melaksanakannya, Sebaiknya implementasi baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, sesungguhnya merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Winarno (2013:110) mengemukakan bahwa syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna adalah sebagai berikut : a). Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya b). Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai c). Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia d). Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal, Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi

keberhasilan pencapaian kebijakan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut Anderson (1990:15) masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan : (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah; (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;(3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepe ntingan pribadi; (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan seringkali dihambat oleh beberapa faktor antara lain :

a). Isi kebijakan, Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b). Informasi. Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi, c). Dukungan Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. d). Pembagian Potensi. Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Anderson berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :a) Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu; b) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah; c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum; d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik; e) Apabila suatu

kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

### **Model Proses Implementasi Kebijakan**

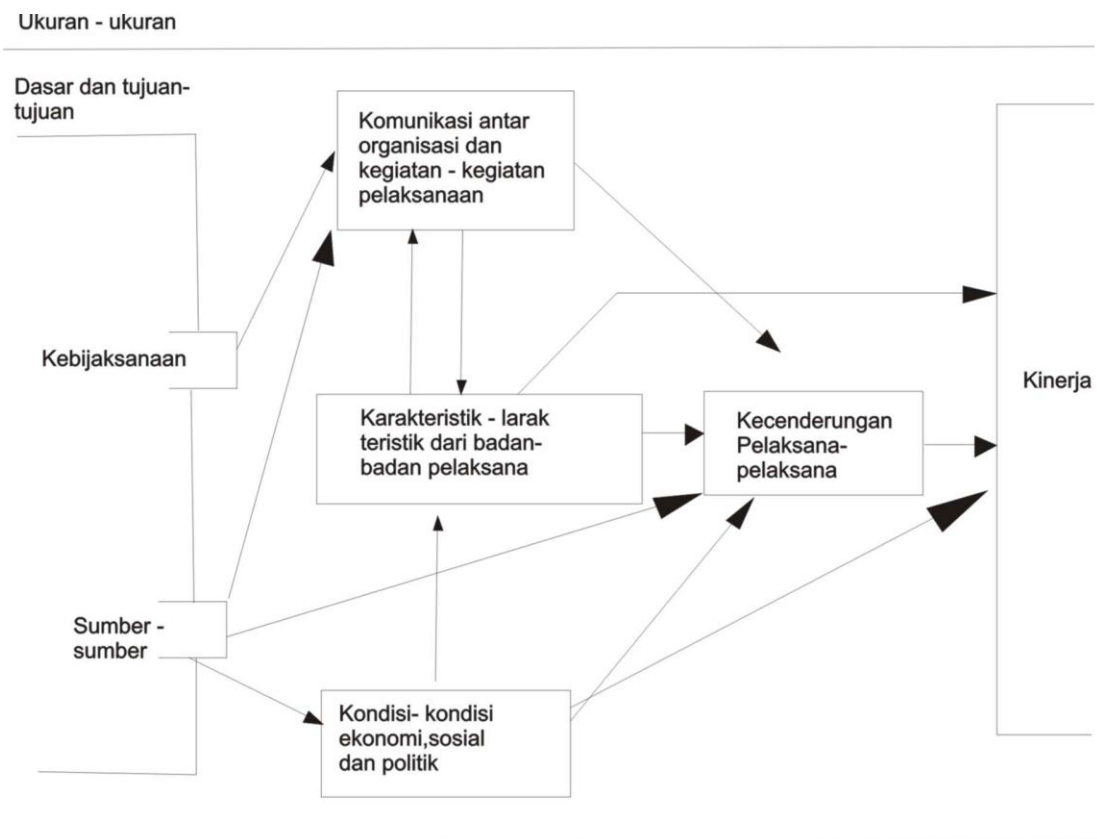
Van Meter dan van Horn (1975 :25) menawarkan suatu model dasar yang dilukiskan dalam gambar. Model yang ditawarkan mempunyai enam variabel **yang** membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini seperti diungkap oleh beliau, tidak hanya menentukan hubungan antar variabel-variabel bebas dan terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Mereka menjelaskan bahwa secara implisit, kaitan yang tercakup dalam bagan tersebut menjelaskan hipotesis-hipotesis yang dapat diuji secara empirik, Selain itu indikator-indikator yang memuaskan dapat dibentuk dan data yang tepat dikumpulkan. Dengan menggunakan pendekatan masalah seperti ini dalam pandangan van Meter dan van Horn kita mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dibanding

hanya sekedar menghubungkan variable-variabel terikat dalam suatu cara yang kurang tepat.

Lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat pada gambar, disertai dengan penjelasan berikut ini.

**Gambar 2.1**

**Model Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber : van Meter dan van Horn dalam Winarno (2013 : 160)

**Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.**

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Menurut van Meter dan van Horn identifikasi

indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauhmana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Misalnya tentang dana desa, seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014, disebutkan bahwa Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Anggaran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 merupakan bagian dari Anggaran Belanja Pusat non kementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Ini berarti Dana desa dianggarkan khusus dalam APBN, bukan berada dalam lingkup kementerian sehingga benar-benar dapat disebut sebagai keistimewaan dibanding dengan sumber keuangan desa yang lain, misalnya ADD yang berasal dari dana perimbangan untuk membiayai kegiatan-kegiatan desentralisasi pemerintahan di daerah, khususnya pedesaan. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa disebutkan bahwa

sesungguhnya filosofi Dana Desa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Kalau mengacu pada ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan seperti digambarkan oleh van Meter dan van Horn di atas maka sesungguhnya tujuan dana desa yang tersebut di atas itulah yang diberi penilaian apakah implementasi kebijakan dana desa berhasil atau tidak.

Satu hal yang ditekankan oleh van Meter dan van Horn bahwa dalam banyak kasus ditemukan kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Hal ini disebabkan oleh pertama, mungkin disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks. Kedua mungkin dari kekaburan-kekaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan. Kadangkala kekaburan dalam ukuran dasar dan tujuan-tujuan sengaja diciptakan oleh pembuat keputusan agar dapat menjamin tanggapan positif dari orang-orang yang disertai tanggung jawab implementasi pada tingkat-tingkat organisasi yang lain atau sistem penyampaian kebijakan.

Dalam melakukan studi implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari pembuat kebijakan sebagaimana

direfleksikan dalam dokumen, seperti regulasi-regulasi dan garis-garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan. Akan tetapi dalam beberapa hal ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan harus dideduksikan oleh peneliti perorangan, Pada akhirnya pilihan pencapaian bergantung pada tujuan-tujuan yang didukung oleh peneliti.

### **Sumber-sumber kebijakan.**

Sumber-sumber yang harus tersedia dalam rangka proses implementasi kebijakan adalah salah satu hal yang juga perlu mendapat perhatian. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana, atau perangsang lain yang mendorong serta memperlancar keberhasilan implementasi kebijakan yang efektif. Selanjutnya komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana, lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi yuridiksi atau organisasi implementasi, dan kecenderungan para pelaksana atau implementor.

Dalam kaitan dengan dana desa, maka seharusnya kecukupan dan ketepatan serta biaya operasional harus terealisasi sampai batas waktu yang ditetapkan. Sumber-sumber selanjutnya menurut peneliti adalah kesiapan kelembagaan, kesiapan SDM dan kesiapan program.

### **Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.**

Ukuran mengenai tujuan sebuah kebijakan, bukan saja harus diketahui oleh pembuat kebijakan, akan tetapi juga harus diketahui dan dipahami betul oleh Implementor yang ada di lapangan. Oleh sebab itu sangat penting untuk memberi



kejelasan kepada semua pihak yang terlibat dalam kebijakan seperti apa tujuan yang dicapai dan bagaimana melakukan implementasi di lapangan. Selanjutnya bahwa tujuan-tujuan tersebut harus konsisten dijalankan dan ada keseragaman pemahaman tentang tujuan yang ingin dicapai. Itu sebabnya van Meter dan van Horn mengemukakan bahwa prospek-prospek tentang implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Van Meter dan van Horn, (1975 :30) implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personal yang diukur dari : Pertama rekrutmen dan seleksi, kedua penugasan dan relokasi, ketiga kenaikan pangkat dan keempat, akhirnya pemecatan.

### **Karakteristik Badan-badan Pelaksana.**

Implementasi kebijakan bukan saja terkait dengan manusia, dilihat dari kemampuan kognitif, kemampuan afektif dan kemampuan psikomotorik, akan tetapi juga dilihat dari aspek organisasi sebagai badan yang menjadi wadah dalam melaksanakan berbagai kegiatan implementasi. Semakin sehat suatu badan apalagi ditunjang oleh orang-orang yang berkualitas, maka semakin besar peluang suatu kebijakan berhasil, oleh sebab itu melakukan suatu analisis kebijakan tidak cukup

hanya melihat seperti apa manusianya, akan tetapi harus dilihat lebih jauh bagaimana karakteristik badan-badan pelaksananya.

Van Meter dan van Horn (1975 :35) mengemukakan bahwa analisis kebijakan akan semakin efektif bila menelusuri struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi secara berulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personal mereka. Disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan-badan pelaksana dengan pemeran-pemeran serta dalam system penyampaian kebijakan.

van Meter dan van Horn mengidentifikasi beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan : 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan, 2) Tingkat pengawasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana, 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif), 4) Vitalitas suatu organisasi, 5) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka” yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisental dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi, 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan”pembuat keputusan, atau “pelaksana keputusan”.

### **Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik.**

Kebijakan publik seringkali disebut sebagai produk yang tidak bebas nilai, ia sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi dimana kebijakan itu diproduksi dan dipergunakan, oleh sebab itu kebijakan publik disebut pula tidak lahir di ruang yang hampa, malah diruang yang penuh dengan keinginan dan kepentingan. Karena kebijakan publik itu berada di dalam masyarakat yang penuh dinamika, maka sering pula kebijakan publik disebut sebagai produk sosial, ia lahir, tumbuh dan berkembang di tengah masyarakatnya, di tengah kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Dana desa adalah produk kebijakan menjelang suksesi kepemimpinan nasional, ketika itu Tahun 2014, adalah saat-saat dimana akan dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden Tahun 2015, bertarung antara Jokowi dan Jusuf Kalla melawan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Betapapun dibantah oleh kalangan istana, tetapi tidak sedikit pengamat menyebut bahwa dana desa adalah produk politik, bahkan demikian dekatnya dana desa dengan presiden terpilih ketika itu, sehingga dana desa seringkali diplesetkan oleh wartawan sebagai “dana Jokowi”.

Dana desa betapapun juga adalah produk sosial dan ekonomi, dimana ketika diproduksi, memang kondisi masyarakat desa relatif memprihatinkan, mereka bergelut dalam kemiskinan, dan keterbelakangan, oleh sebab itu kalau dana desa diperuntukkan untuk kesejahteraan dan pemerataan maka sesungguhnya itu adalah benar adanya. Oleh sebab itu pula ia bukan produk politik, atau produk balas jasa presiden terpilih yang ketika itu juga didukung oleh masyarakat desa.

Menurut Donal van Meter dan van Horn (1975 :37), sekalipun dampak dari faktor social, ekonomi dan politik kecil, namun faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana. Untuk tujuan ilustratif van Meter dan van Horn mengusulkan agar kita memberi pertimbangan pertanyaan-pertanyaan berikut yang mempengaruhi yuridiksi atau organisasi dimana implementasi itu diadakan : 1) Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yuridiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil ?, 2) Sejauhmana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan social yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan ?, 3) Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan ?, 4) Apakah elit-elit mendukung atau menantang implementasi kebijakan ? 5) Apakah sifat-sifat pengikut dari yuridiksi atau organisasi pelaksana, apakah ada posisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan ?, 6) Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan ?.

### **Kecenderungan Pelaksana (Implementor)**

Betapapun suatu kebijakan dibuat sebaik dan seindah mungkin, namun jika yang melaksanakan kebijakan itu tidak berkualitas maka pastilah tujuan kebijakan tidak akan tercapai secara efektif. Oleh sebab itu implementor perlu juga memperoleh perhatian, terutama dalam hal pengetahuan mengenai kebijakan itu, cara melakukan implementasi dan sasaran serta tujuan apa yang diharapkan. Menurut van Meter dan van Horn bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana yang mungkin mempengaruhi

kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan yakni kognisi (mengetahui dan memahami) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Setiap pelaksana di lapangan terdahulu harus memahami seperti apa kebijakan itu, apa tujuannya dan bagaimana melaksanakannya, kalau pelaksana sendiri tidak mengetahui dan memahami kebijakan itu, maka lebih-lebih mereka yang akan menerima kebijakan itu akan paham dan melaksanakannya. Karena itulah arah dan kecenderungan-kecenderungan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan merupakan hal yang penting, dan para pelaksana akan mengalami kegagalan bila mereka tidak mengetahui dan memahami akan hal itu.

Menurut van Meter dan van Horn (1975 :25) ada beberapa alasan mengapa tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh orang-orang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yakni tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem nilai pribadi pelaksana. Kesetiaan-kesetiaan ekstra organisasi, perasaan dan kepentingan diri sendiri, atau karena hubungan-hubungan yang ada dan lebih disenangi.

Seperti di ungkap oleh van Meter dan van Horn bahwa intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program. Bila hal ini terjadi, maka persoalan implementasi akan mengundang perdebatan – bahkan mungkin menolak untuk berperan serta dalam program tersebut, selain itu tingkah laku yang kurang

kuat mungkin menyebabkan para pelaksana mengalihkan perhatian dan mengelak secara sembunyi-sembunyi. Dalam keadaan seperti ini van Meter dan van Horn menyarankan agar orang melihat kepada peran pengawasan dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan keefektifan implementasi. Oleh karena itu, para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecenderungan yang beragam.

## F. Evaluasi kebijakan

### 1. Pengertian

Evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah kebijakan publik. Ia merupakan unsur yang penting dalam siklus kebijakan, sama pentingnya formulasi, dan implementasi kebijakan. Oleh sebab itu kebijakan publik yang berkualitas hanya mungkin dicapai jika siklus itu mendapat perhatian seimbang, dalam hal formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal ini relevan dengan pendapat Dye (2002 : 45) bahwa evaluasi merupakan konsekuensi dari kebijakan publik. Sementara itu Winarno (2013: 93) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu proses yang rumit dan panjang, mempunyai tahap-tahap kebijakan yang tiada akhir, meskipun ada "terminasi", tetapi ada tahap-tahap berikut yang memungkinkan lahirnya "reformulasi" untuk melahirkan kebijakan-kebijakan baru. Siklus lahirnya kebijakan publik sampai pada lahirnya evaluasi juga diperkuat oleh Dunn (2003), Anderson (1990), dan Suharto (2010).

Sebagai sebuah siklus, maka evaluasi kebijakan merupakan satu mata rantai yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Itu sebabnya jika ada kebijakan yang

kemudian dievaluasi, maka hal itu adalah hal yang biasa dan tentu menjadi bagian dari upaya untuk memperbaiki atau menyempurnakan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Oleh karenanya Dye (1987:45) dalam Parsons (2008:545) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Kebijakan publik yang tidak tercapai sesuai dengan tujuan karena mengalami resistensi, maka hal ini akan menjadi salah satu mengapa suatu kebijakan perlu dievaluasi, apa penyebabnya dan bagaimana solusi yang harus diambil, apakah kebijakan itu harus dihentikan, dilakukan terminasi atau melaksanakan reformulasi untuk mendapatkan kebijakan baru. Dari realitas itu sehingga Parsons (2008: 545) menyebut bahwa evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait. a) Evaluasi kebijakan dan kandungan programnya b) Evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk implementasi kebijakan dan program. Selanjutnya Lester dan Stewart (2000:125). mengemukakan bahwa evaluasi suatu kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, pertama adalah menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan, ini dilakukan dengan cara memberi gambaran apa dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Selanjutnya yang kedua adalah mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha melihat apakah program kebijakan public mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah

tidak. Bila tidak, apakah, apakah faktor-faktor yang menjadi penyebabnya., tugas kedua adalah evaluasi kebijakan yang pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama.

Suatu evaluasi kebijakan menurut Jones, (1975 : 199) harus meliputi kegiatan, yakni penghususan (spesificaion), pengukuran (measurement), analisis dan rekomendasi. Specification merupakan kegiatan yang paling penting diantara kegiatan lain dalam evaluas kebijakan, Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kegiatan tersebut mau dievaluasi. Ukuran-ukuran kriteria ini yang akan dipakai untuk menilai apakah manfaat program. Pengukuran menyangkut aktifitas pengumpulan informasi yang relevan dengan objek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan, dan akhirnya rekomendasi yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan dimasa mendatang.

## 2. Tipe-tipe evaluasi kebijakan.

Anderson (1969 : 151-152) membagi empat kebijakan dalam tiga tipe.. Pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Melihat apakah suatu kebijakan bermanfaat atau memberi dampak pada kepentingan...Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan mendasar menyangkut : Apakah program dilaksanakan dengan semestinya ? Siapa yang menerima manfaat ?, Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program lain ?, Apakah ukuran-ukuran dasar prosedur secara sah



diikuti ? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi tipe ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

Tipe kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi sistematis, tipe ini melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampak bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Coroll Weiss (1972;14) mengemukakan bahwa para pengambil keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan, untuk membenarkan, dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat, untuk membebaskan diri dari kontroversi untuk tujuan-tujuan masa mendatang dengan mengelakkan tanggung jawab, mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat, atau untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan untuk ritual evaluasi. Selain itu evaluasi digunakan untuk tujuan politik tertentu..

Langkah-langkah evaluasi.

Terdapat enam langkah dalam evaluasi kebijakan publik yakni : 1. Mengidentifikasi tujuan-tujuan program yang akan dievaluasi. 2. Analisis terhadap masalah, 3 Deskripsi dan standarisasi kegiatan, 4 Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, 5 Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain, 6 beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ada beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi pertama, apakah yang menjadi isi dari program, kedua siapa yang menjadi target program ?, ketiga kapan perubahan yang diharapkan terjadi, keempat , apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak, lima, apakah dampak yang diinginkan besar, keenam bagaimanakah tujuan itu dicapai. Menurut Sahcman dari keseluruhan tahap yang dikemukakan di atas maka mengidentifikasi masalah merupakan hal yang penting sekali, kegagalan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada kegagalan.

#### Perubahan dan Terminasi Kebijakan

Evaluasi ditujukan untuk melihat sejauhmana tingkat efektifitas dan efisiensi suatu program kebijakan untuk memecahkan masalah , Efektif berkenaan dengan cara yang digunakan , sedangkan Efisienasi berkenaan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan. Tidak semua masalah public dapat dipecahkan oleh program . Bila kondisi ini terjadi maka pertanyaanannya adalah mengapa terjadi kegagalan.

Perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Konsep perubahan kebijakan (policy change) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada atau pengambilan kebijakan baru Menurut Anderson, perubahan kebijakan mengambi tiga bentuk, pertama, perubahan incremental pada kebijakan yang sudah ada, tidak dirumaah seluruhnya, kedua pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan khusus, penggantian kebijakan yang besar sebagai akibatdari pemilihan umum kembali. Dalam kasus ketiga ini sering kita temukan arah program atau program itu sendiri diganti secara besar-besaran karena elit politik atau rezim berganti.

Uraian di atas memberi petunjuk bahwa evaluasi kebijakan, baik kandungan programnya maupun orang-orang yang menjalankan program itu merekomendasikan dua hal pertama mengevaluasi tentang konsekwensi yang ditimbulkan oleh program dalam kebijakan tersebut dan kedua mengevaluasi dimana keberhasilan serta kegagalan kebijakan tersebut berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 3. Masalah Evaluasi Kebijakan Publik.

Evaluasi kebijakan, bukan masalah yang gampang apalagi untuk disebut sederhana, sebaliknya evaluasi justru pekerjaan yang rumit sebab melibatkan banyak unsur yang saling terkait misalnya melibatkan orang-orang yang bukan saja dari pihak yang melakukan evaluasi tetapi juga terhadap orang-orang yang dievaluasi. Selanjutnya adalah materi-materi yang akan dievaluasi, seperti apa yang akan dievaluasi dan bagaimana melakukannya. Materi yang akan dievaluasi berkaitan dengan tujuan kebijakan tersebut dan kesulitannya sering terjadi pada ruang lingkup dan luasnya tujuan yang akan dievaluasi.

Winarno (2013:240) mengemukakan bahwa evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Ini

berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan.

Anderson yang ditulis kembali oleh Winarno (2013:240) mengemukakan bahwa setidaknya enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan. Pertama, ketidakpastian atas tujuan-tujuan yang disusun untuk menjalankan kebijakan seharusnya jelas. Bila tujuan-tujuan kebijakan tidak jelas atau tersebar, sebagaimana sering terjadi, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauhmana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan tujuan biasanya berangkat dari proses-proses penetapan kebijakan. Suatu kebijakan agar dapat ditetapkan biasanya harus mendapatkan dukungan dari suatu koalisi mayoritas untuk mengamankan penetapan suatu kebijakan.

Seringkali terjadi suatu kebijakan membutuhkan perhatian orang-orang dan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Kondisi ini mendorong terjadinya ketidakjelasan tujuan karena harus merefleksikan banyak kepentingan maupun nilai-nilai dari aktor-aktor yang terlibat di dalam perumusan kebijakan. Kedua, kausalitas. Bila seorang evaluator menggunakan evaluasi sistematik untuk melakukan evaluasi terhadap program-program kebijakan, maka ia harus memastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan.

Ketiga, dampak kebijakan yang menyebar, misalnya kita mengenal apa yang dimaksud sebagai eksternalitas atau dampak yang melimpah (*externalities or spillover effects*), yakni suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada

keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok selain kepada mereka yang menjadi sasaran atau tujuan kebijakan. Suatu program kesejahteraan mungkin mempengaruhi tidak hanya kelompok masyarakat miskin tetapi juga kelompok-kelompok masyarakat lain seperti misalnya pembayar pajak, pejabat-pejabat pajak, masyarakat yang mempunyai pendapatan rendah yang tidak menerima keuntungan-keuntungan dari suatu program kesejahteraan. Dampak program-program dari kelompok ini mungkin bersifat simbolik atau material, Para pembayar pajak mungkin mengeluh bahwa “bahwa uang yang mereka peroleh dengan sulit digunakan untuk menghidupi orang-orang yang sangat malas bekerja”.

Keempat, kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dari informasi-informasi lain yang relevan barangkali akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi. Model-model ekonometrik yang biasa digunakan untuk meramalkan dampak dari pengurangan pajak pada kegiatan ekonomi dapat dilakukan, tetapi data yang cocok untuk menunjukkan dampak yang sebenarnya pada ekonomi sulit untuk diperoleh.

Kelima, resistensi pejabat. Seringkali seorang pejabat meskipun menyadari bahwa program yang dilaksanakannya gagal, akan tetapi mereka menyembunyikan kegagalan tersebut hanya karena takut dipecat atau diberhentikan dari jabatannya. Oleh sebab itu evaluasi bagi mereka bukan dianggap sebagai sesuatu yang penting, malah evaluasi dianggap sebagai momok. Karena itulah ketika ada evaluasi dilakukan oleh orang atau lembaga tertentu untuk melihat sejauhmana program itu

dilaksanakan, apa hambatannya dan bagaimana mencari solusinya, mereka selalu menghalangi, bahkan menyembunyikan data-data yang dianggap penting.

Hampir semua pejabat ingin disebut sukses melaksanakan programnya, dan sebaliknya sangat riskan untuk menyebut dirinya gagal, itu sebabnya mereka berupaya melakukan proteksi dengan berbagai cara, antara lain membangun pencitraan, melalui ekspos terhadap hal-hal yang dianggap baik dan menyembunyikan hal-hal yang dianggap buruk. Disamping itu, menghalang-halangi, malah kalau perlu membujuk hingga menyuap evaluator.

Keenam, evaluasi mengurangi dampak. Hal ini sering terlihat pada diabaikannya atau dikritiknya evaluasi sebagai sesuatu yang tidak mendasar atau malah dianggap tidak meyakinkan. Demikian juga evaluasi dituding tidak direncanakan dengan baik, data yang digunakan kurang memadai dan sebagainya. Hal seperti inilah mengapa suatu evaluasi biasa tidak mendapat perhatian bahkan mungkin diabaikan meskipun evaluasi itu benar adanya.

Dari uraian di atas nampaklah bahwa evaluasi, meskipun itu dianggap penting dalam sebuah kebijakan, akan tetapi dalam pelaksanaannya menghadapi berbagai kendala, dengan begitu meski evaluasi adalah siklus yang biasa-biasa saja, tetapi tidak serta merta memperoleh dukungan maksimal, terutama dari kalangan implementor di lapangan.

#### G. Aspek Kelembagaan

Untuk menggambarkan dan menganalisis suatu kebijakan dan program, maka aspek kelembagaan perlu mendapat perhatian, sebab pada kelembagaan itulah para aktor melakukan berbagai kegiatan secara individu maupun bersama-sama untuk mencapai suatu tujuan. Semakin baik kegiatan yang dilakukan oleh para aktor dalam suatu kelembagaan maka semakin berkualitas pula tujuan lembaga tersebut. Oleh sebab itu individu, kelembagaan dan tujuan adalah sesuatu yang tidak bisa dipisahkan. Ketiganya merupakan suatu sistem, artinya satu unsur tidak berfungsi, maka yang lain akan mengalami disfungsi.

Istilah kelembagaan seringkali disamakan dengan organisasi, padahal berbeda dalam konteksnya. Kelembagaan menurut James (2008 :151) adalah kesatuan(entity) perilaku birokrasi dalam melakukan koordinasi secara sadar melalui berbagai bentuk kerjasama dengan berbagai kepentingan untuk mencapai tujuan bersama . Sementara itu Robbins (2004 : 79) mengatakan bahwa organisasi adalah wadah yang melibatkan lebih dari dua orang yang memiliki kompetensi untuk melakukan berbagai kerjasama dalam berbagai kepentingan untuk mencapai tujuan organisasi. Perbedaan yang jelas antara kelembagaan da organisasi terletak pada pelaku yang menjalankan aktivitas tersebut. Pada kelembagaan dijalankan oleh orang-orang yang memiliki perilaku, sedangkan organisasi dijalankan oleh orang yang memiliki kompotensi.

Robbins (2004:79) mengemukakan bahwa kelembagaan adalah batasan tentang kesatuan perilaku dari orang yang berada dalam suatu organisasi, berinteraksi satu sama lainnya dalam menjalankan tugas dan kegiatan untuk mencapai tujuan

lembaga yang terorganisir. Inti dari teori kelembagaan adalah mengatur dan menata perilaku orang-orang yang terlembagakan untuk mencapai tujuan lembaga.

Kesatuan perilaku dalam mencapai tujuan bersama penting supaya arah organisasi lurus dan bisa menghindari hambatan-hambatan, baik fisik maupun psikologis. Jika dalam sebuah organisasi dimana para anggotanya mempunyai perilaku yang berbeda, maka dipastikan tujuan yang ingin dicapai akan jauh dari harapan, oleh sebab itu diperlukan penyesuaian-penyesuaian melalui kesadaran bersama untuk mencapai tujuan, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Penyesuaian dimaksud di atas mencakup aturan-aturan organisasi, mana yang harus dan mana yang tidak bisa dilakukan.

Robbins (2004:80), lebih lanjut mengemukakan bahwa lembaga yang maju dan berkembang selalu menggunakan media implementasi kelembagaan untuk mewujudkan penguatan lembaga. Menurutnya bahwa lembaga adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif bekerja atas dasar kesinambungan untuk mencapai sebuah tujuan bersama atau kerangka tujuan kelembagaan. Batasan dari pemahaman tentang kelembagaan secara sadar mengandung pengertian manajemen. Kesatuan kelembagaan berarti suatu unit yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi yang digunakan dalam satu lembaga pada dasarnya diselaraskan pada kepentingan, keuntungan, manfaat dan pencapaian sebuah tujuan. Sebuah lembaga yang kuat selalu dapat diidentifikasi batasan-batasan kejelasan penguatan kelembagaan.



Lebih jauh mengenai kelembagaan, Winter (2003:208) menyatakan bahwa arti kelembagaan dalam konteks kebijakan berperan penting dalam melakukan sebuah formulasi, implementasi dan evaluasi berbagai program dan kegiatan nyata dari serangkaian pelaksanaan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh pengemban perilaku birokrasi.

Pernyataan di atas mengandung arti bahwa kelembagaan mencakup secara keseluruhan proses kebijakan publik, baik dalam formulasi, implementasi sampai kepada evaluasi. Bahwa sebuah kebijakan tidak akan mungkin dilihat, apalagi dianalisis keberadaannya, fungsi keberhasilan dan kegagalannya tanpa ada lembaga yang mewadahnya. Lembaga dengan demikian dapat menjadi indikator pelaksanaan kebijakan dan program. Semakin ideal suatu lembaga dengan berbagai perangkat yang harus dimilikinya, maka semakin berkualitas pula luaran atau out come lembaga tersebut. Oleh sebab itu lembaga harus baik, relevan dan serasi dengan tujuan kebijakan atau program yang akan dilaksanakan.

Lembaga yang baik dan benar bisa menciptakan formulasi kebijakan dan program yang baik, demikian juga lembaga yang baik bisa menjadi jaminan bagi pelaksanaan atau implementasi kebijakan dan selanjutnya lembaga yang baik memudahkan bagi implementor kebijakan untuk melakukan evaluasi, apakah kebijakan atau program itu perlu dilanjutkan, dikembangkan, dihentikan atau dilakukan terminasi.

Sebuah organisasi, termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan, seringkali ada oknum yang mencoba melakukan tindakan menyimpang, melawan

hukum seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, penyimpangan seperti ini akan mudah diketahui dan mudah di atasi jika aspek kelembagaannya benar, sebab di dalam kelembagaan itulah diatur berbagai aktifitas dan perilaku orang-orang, siapa mengerjakan apa, dan akan kemana pekerjaan itu diarahkan. Sebaliknya akan terjadi banyak penyimpangan jika aspek kelembagaan tidak baik, apalagi jika memang manusianya mengalami dekadensi moral.

Kebijakan publik seringkali kita mendengar istilah penguatan kelembagaan, istilah ini relevan dengan upaya untuk mewujudkan berbagai program, agar tepat sasaran dan tujuan kebijakan dapat tercapai, oleh sebab itu antara implementasi kebijakan dan penguatan kelembagaan mempunyai hubungan yang signifikan dalam mencapai suatu tujuan. Semakin luas implementasi kebijakan secara kuantitas dan kualitas semakin mendorong penguatan kelembagaan terwujud.

Jeffrey (2008:54) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan bingkai penghubung dan penguat terwujudnya penguatan kelembagaan.

Penguatan kelembagaan diperlukan jika program yang akan dilaksanakan diperkirakan melebihi ambang batas kemampuan lembaga itu sendiri, sebab jika program itu besar dalam arti sasarannya banyak, luas apalagi waktunya sedikit, dan lembaganya tidak kuat maka program akan mengalami resistensi dan pada gilirannya implementasi kebijakan tidak tercapai.

## **H. Desa dan Dana Desa**

### **1. Sekilas tentang Desa**

Desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan Indonesia, ia merupakan pemerintahan yang secara struktural berada di bawah kecamatan dan secara fungsional sejajar dengan kelurahan, hanya saja desa setelah reformasi tidak lagi bertanggung jawab secara vertikal kepada camat, akan tetapi bertanggung jawab secara horisontal kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masyarakat Desa memiliki keistimewaan dibanding dengan kelurahan atau daerah-daerah lain di Indonesia, sebab desa memiliki apa yang disebut dengan “masyarakat berpemerintahan sendiri (*self government society*) “. Dengan keistimewaan ini desa ditempatkan pada salah satu dari tiga daerah yang memiliki otonomi yaitu provinsi atau Daerah Tingkat satu dan Kabupaten atau Daerah Tingkat dua. Dilihat dari perspektif historis, desa merupakan pemerintahan tertua di Indonesia, ia sudah terbentuk sebelum terbentuknya Negara kesatuan Republik Indonesia Tanggal 17 Agustus 1945, oleh sebab itu otonomi desa merupakan otonomi asli, bukan pemberian dari pemerintah tingkat atasnya, dan berbeda dengan propinsi atau daerah tingkat satu dan otonomi kabupaten atau daerah tingkat dua yang otonominya diberikan dari atas sebagai konsekwensi dari bentuk negara kesatuan, bukan Negara federal seperti halnya dengan sistem pemerintahan di Amerika Serikat. Dengan begitu secara historis otonomi desa berasal dari bawah ke atas sementara otonomi propinsi dan kabupaten berasal dari atas ke bawah. (Widjaja. HAW. 2012 : 3-4)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Ps1) menyebut bahwa desa adalah desa atau desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki

batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian di atas bukan saja memberi petunjuk tetapi sekaligus memberi justifikasi bahwa desa memiliki otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan begitu, desa memiliki otonomi untuk memilih pemerintahnya sendiri karena itulah ada pemilihan kepala desa, selanjutnya desa memiliki kewenangan untuk mencari sumber penghasilan sendiri, dan mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan sendiri yang disebut Perdes.

Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud di atas diatur di dalam Pasal 72 (1) bahwa Pendapatan Desa bersumber dari: a). pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b). alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c). bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d). alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e). bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f). hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan, g). lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Sumber pendapatan desa di atas menunjukkan bahwa Dana Desa sesungguhnya pendapatan desa yang bersumber dari bantuan pemerintah pusat

melalui APBN, dengan begitu bantuan ini bukan dari pemerintah provinsi, bukan pula bantuan dari pemerintah kabupaten, malah bantuan ini berbeda dengan bantuan sebelumnya yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari dana perimbangan .

Mencermati kewenangan pemerintah desa di atas, ditambah banyaknya sumber pendapatan desa, maka sesungguhnya tidak ada alasan untuk menyebut bahwa desa akan menjadi miskin dan terkebelakang, bahkan lebih dari itu, desa pun memiliki sumber daya alam (*natural recauscis*) yang melimpah, tanahnya yang subur untuk pertanian, lautnya yang luas dan dalam, hutannya yang luas dan lebat. Perut buminya yang menyimpan sumber-sumber mineral, minyak, nikel, batu bara, alamnya yang indah untuk pariwisata dan sebagainya.

Dilihat dari perspektif sumber daya manusia (*human recaucis*), masyarakat desa memiliki potensi penduduk yang bisa tumbuh dan berkembang, memiliki budaya dan nilai-nilai tradisional yang bisa menjadi penuntun dalam kehidupan, memiliki potensi budaya yang bisa dikembangkan menjadi pemikat pariwisata. Sayangnya potensi-potensi di atas sampai saat ini belum bisa mengantar masyarakat desa pada tingkat kesejahteraan yang mamadai.

Bertolak dari realitas di atas dan dalam rangka meningkatkan desa sebagai basis masyarakat yang maju dan mandiri, adil dan sejahtera, maka disebutkan di dalam pasal 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa bahwa Pengaturan Desa bertujuan: a). memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah

ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; b). memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; c). melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; d). mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; e). membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; f). meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan

Sedikitnya sudah tiga kali peraturan perundangan berubah menyangkut pemerintahan desa pasca orde baru. Misalnya yang termuat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan terakhir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Semua ini menunjukkan bahwa pemerintah semakin hari semakin memperhatikan desa, bukan saja sebagai suatu kekuatan politik tetapi, terutama basis ekonomi untuk membangun dan memberdayakan masyarakat desa.

Memang perhatian pemerintah terhadap Desa tidak pernah surut, baik dimasa orde baru maupun di era reformasi, namun perhatian itu sedikit berbeda sebab dimasa orde baru lebih banyak berorientasi pada stabilitas politik, sementara dimasa reformasi lebih banyak berorientasi pada pembangunan ekonomi, meskipun

belakangan sering juga disusupi oleh kepentingan-kepentingan politik karena dianggap sebagai pundi-pundi suara, baik bagi partai politik, maupun calon pemimpin dieksekutif dan legislatif.

Orde baru memandang desa sebagai suatu kekuatan politik dan karena itu perlu dijaga dan dipelihara agar tidak disusupi oleh kekuatan-kekuatan komunisme dan islam radikal, maklum waktu itu republik ini baru saja lepas dari jeratan pengaruh komunis setelah ditumpas Tahun 1965, dan pengaruh kekuatan DI/TI masih sering mengganggu ketentraman masyarakat, termasuk di beberapa daerah pedesaan di Indonesia. Itu sebabnya mengapa kepala-kepala desa ketika itu lebih banyak dijabat oleh TNI, terutama dari Angkatan Darat.

Desa, termasuk juga pemerintah tingkat atasnya seperti kabupaten/ Kota dan propinsi di doktrin oleh pemerintah pusat karena stabilitas politik belum terlalu kondusif, terutama awal-awal pelita pertama tahun 1970 sampai pelita dua dan tiga. Sistem politik otoriter dilakukan untuk membangun ekonomi, termasuk membangun masyarakat desa yang ketika itu masih sangat miskin dan sangat riskan dengan pengaruh kekuatan komunis.

Pemerintahan otoriter sebagai bagian dari upaya menjaga stabilitas politik dan integritas nasional juga terlihat pada produk undang-undang, baik undang-undang pemerintahan daerah maupun undang-undang pemerintahan desa. Lihat misalnya produk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. kedua produk undang-undang ini terlihat bahwa desa tidak diberi hak untuk mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri berdasar hal asal usul yang memang sejak lahir dimiliki oleh desa. Demikian juga nama desa yang seragam di seluruh Indonesia, padahal nama desa seharusnya tidak harus seragam untuk memberi penghargaan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang punya sejarah dan hak asal usus yang patut dihargai dan dihormati.

Kebijakan pemerintah orde baru memberlakukan desa, tentu saja tidak terlepas dari suasana politik dan suasana kebatinan masyarakat ketika itu, pembangunan ekonomi untuk masyarakat desa masih sebatas menjaga stabilitas dan keamanan sehingga kesejahteraan masyarakat masih sekedar menjadi slogan tanpa hasil yang nyata di masyarakat. (Barata Kusuma Dedy Supriadi dan Dadang Solihin (2004:15)

Tentu saja kita berharap bahwa Dana Desa yang jumlahnya minimal 1 Milyar perdesa benar-benar akan menjadi berkah bagi pemerintah dan masyarakat desa, sebab diawatirkan oleh banyak pihak, termasuk KPK bahwa dana ini rawan berpotensi menimbulkan masalah hukum disebabkan oleh beberapa hal antara lain : Undang-Undang desa dan Regulasi pendukung relatif baru dan belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh pihak terkait, tingginya potensi korupsi di daerah, Rawan ditunggangi kepentingan politis, dan desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada.

Uraian di atas menunjukkan bahwa komitmen pemerintah terhadap desa tidak pernah berhenti. Namun demikian hingga saat ini belum sepenuhnya membawa hasil maksimal bagi kesejahteraan masyarakat, Program pembangunan dalam tataran



konsep sangat ideal, tetapi dalam implementasinya masih sebatas pencitraan, dan orintesinya pada upaya untuk merebut hati masyarakat demi hasrat harta dan tahta.

## **2. Dana Desa**

Sepeti diketahui bahwa Kabupetn Gowa Tahun 2015, memperoleh dana desa sebesar Rp. 35.07.370.000. Dana ini tersebar di 120 Desa. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 disebutkan bahwa Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Anggaran Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 merupakan bagian dari Anggaran Belanja Pusat non kementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Ini berarti Dana desa dianggarkan khusus dalam APBN, bukan berada dalam lingkup kementerian sehingga benar-benar dapat disebut sebagai keistimewaan dibanding dengan sumber keuangan desa yang lain, misalnya ADD yang berasal dari dana perimbangan untuk membiayai kegiatan-kegiatan desentralisasi pemerintahan di daerah, khususnya pedesaan. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Esensi dan filosofi lahirnya Dana Desa, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana desa bahwa sesungguhnya filosofi Dana Desa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa (DD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Disebutkan dalam Pasal 19 (1) bahwa Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.(2) Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Pasal 21 (1) Menteri yang menangani Desa menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) paling lambat 2 (dua) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran. (2) Penetapan prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, Menteri, dan menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

Pasal 22 (1) Menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian membuat pedoman umum kegiatan yang didanai dari Dana Desa dengan mengacu pada prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1). (2) Pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah ditetapkannya prioritas penggunaan Dana Desa. (3) Bupati/walikota dapat membuat pedoman teknis kegiatan yang didanai dari Dana Desa sesuai dengan pedoman umum kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Pasal 23 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan Dana Desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, pasal 100 disebutkan bahwa **belanja Desa** yang ditetapkan dalam APB Desa digunakan dengan ketentuan: a. paling sedikit 70% (tujuh puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan b. paling banyak 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk: 1. penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa; 2. operasional Pemerintah Desa; 3. tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan 4. insentif rukun tetangga dan rukun warga.

Uraian di atas menunjukkan bahwa Dana Desa digunakan untuk tugas-tugas kepala desa dan perangkatnya berkaitan dengan masalah-masalah pemerintahan,

pembangunan, tugas-tugas kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Tugas-tugas ini sesungguhnya sudah berlangsung lama, sejak orde baru ketika diberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa. Dan terakhir di pasal 26 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 juga tentang Desa.

Kenapa Dana Desa memprioritas penggunaannya pada empat hal di atas, pertama dengan pelayanan pemerintah yang baik kepada masyarakat berarti masyarakat akan mudah melakukan berbagai aktifitas secara legal, semua kegiatan masyarakat didasari pada peraturan penrundang-undangan sebagai konsekwensi desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum. Disadari benar bahwa selama ini urusan urusan masyarakat berkaitan dengan izin, dan sebagainya waktunya lama dan cenderung makan biaya mahal, tata kelola pemerintahan yang baik (good Governance) juga belum tercipta sehingga mulai dari administrasi, keuangan dan pelayanan terabaikan dan ujung-ujungnya juga pada masyarakat. Kenyataan seperti inilah yang diharapkan bahwa dengan kehadiran Dana Desa bisa menjadi solusi perbaikan dalam pelayanan dan tata kelola pemerintahan desa yang baik.

Dana Desa bertambah lagi, kalau tahun 2015 hanya Rp. 20,7 Triliun maka Tahun 2016 bertambah menjadi 47 Triliun, naik sekitar seratus persen. Kenaikan ini tentu menggembirakan, namun dibalik itu sesungguhnya tidak signifikan sebab realisasi pemberian Dana Desa untuk setiap desa tahun anggaran 2015, bukan 1,4 Milyar sebagaimana sering diungkap oleh presiden diberbagai tempat dan diberbagai kesempatan, faktanya hanya terealisasi antara 300 juta sampai 400 juta setiap desa

pertahun, dan diberikan secara bertahap, tahap pertama bulan April sebesar 40%, tahap kedua bulan Agustus 40%, dan tahap ketiga bulan oktober sebesar 20%.

Meskipun Dana Desa menjadi kebutuhan masyarakat dalam rangka akselerasi dan pemerataan pembangunan, namun aroma tak sedap selalu dikemukakan oleh berbagai pihak sebagai program dengan keinginan politik tertentu, sekurang-kurangnya untuk menarik simpati masyarakat menjelang dan pasca pemilihan presiden. Kritik terhadap Dana Desa yang disebut-sebut terkontaminasi politik bukan tanpa alasan, misalnya mengapa Dana Desa diimplementasi begitu cepat tanpa ditopang oleh kesiapan kelembagaan dan regulasi, tanpa kesiapan sumber daya manusia, dan tanpa kesiapan program.

Kajian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan beberapa hal antara lain : (1) Undang-Undang desa dan Regulasi pendukungnya relatif baru dan belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh pihak terkait, (2) Kompetensi aparat desa yang beragam, (3) Tingginya potensi korupsi di daerah, (4) Rawan ditunggangi kepentingan politis karena Desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada mengingat 50,8% penduduk Indonesia hidup di desa. (5) Berdasarkan hasil kajian dan kegiatan Koordinasi dan Supervisi pencegahan KPK di daerah, akuntabilitas pengelolaan keuangan di daerah masih rendah.

Dana Desa sering digembor-gemborkan oleh presiden dengan angka pantastis 1,4 Milyar pertahun, sementara realisasinya hanya berkisar 300 juta sampai 400 juta

perdesa pertahun. Ini memberi indikasi bahwa Dana Desa dijadikan magnet untuk menarik perhatian dan simpati masyarakat.

Menarik juga disimak apa yang sering dilontarkan oleh para pejabat pusat, kemudian dikritisi oleh pengamat bahwa dana desa diberikan secara bertahap dan mengalami peningkatan setiap tahun, misalnya tahun pertama pemerintahan Joko Widodo merealisasi sebanyak 30%, tahun kedua merealisasi 50 %, tahun ketiga merealisasi 70 %, tahun keempat dan tahun kelima atau menjelang pemilihan presiden naik drastis menjadi seratus persen, kemungkinan 1,4 milyar perdesa, pertahun sudah terealisasi. Ini menandakan bahwa Dana Desa diproyeksikan akan menjadi trending dilingkaran kekuasaan, dan tentu saja menjadi magnet tersendiri bagi masyarakat, khususnya di pedesaan sebagai kantong pemilu yang memiliki suara sekitar 60 %.

Berkaitan Dana Desa, menarik juga ditelusuri realisasi rekrutmen pendamping Desa yang meskipun tidak semuanya, namun dalam beberapa kasus terindikasi politis. Pendamping Desa sebagian direkrut dari sumber yang tidak netral dan tidak steril dari kepentingan politik. Diantara mereka ada dari kalangan partai, dan tidak sedikit pula dari tim sukses yang sudah memberi kontribusi pada pemilihan presiden, pemilihan gubernur dan atau pemilihan bupati.(Metro TV, 24 /3/2015)

Dana Desa dimaklumi sebagai suatu energy positif bagi akselerasi dan pemerataan pembangunan. Dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan terutama untuk membiayai penyelenggaraan program pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat tersebut memang sangat

dirindukan oleh pemerintah dan masyarakat desa, Disadari benar bahwa desa hingga saat ini masih terkebelakang dari semua aspek sehingga masyarakatnya miskin dan cenderung hijrah ke kota dengan berbagai dimensi dan problematikanya. Oleh sebab itu disyukuri sebagai terobosan dan tentu saja komitmen dan keseriusan pemerintah pada konstitusi dan janji saat kampanye.

Dana Desa yang cenderung sporadis, tanpa analisis yang dalam, dan tanpa naskah akademik yang jelas, harus direalisasi secepatnya karena semakin hari, tantangan desa semakin berat, dan perlu solusi yang cepat. Oleh sebab itu sambil bekerja sambil belajar, sambil menyelam juga minum air.

Kalau kemudian ada kritik bahwa Dana Desa itu bermuatan politik, juga harus dimaklumi, karena kekuasaan itu harus direbut dan harus pula dipertahankan, yang penting adalah bagaimana merebut dan mempertahankan kekuasaan itu pada koridor yang sebenarnya, pada roh yang paling dalam sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945, pada suasana kebatinan masyarakat yang ditopang dengan ideologi pancasila. Dana Desa bukan sebagai pencitraan negatif, ia memang merupakan keharusan, sebab masyarakat sangat membutuhkannya, oleh sebab itu implementor di lapangan harus benar-benar melaksanakan sesuai dengan yang diharapkan oleh undang-undang.

## **F. Kerangka Konsep**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa disebutkan bahwa Dana Desa (DD) adalah dana yang bersumber dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Penggunaan Dana Desa sebagaimana disebutkan di atas dalam implementasinya seharusnya diawali dengan suatu prakondisi sehingga desa benar-benar mempunyai kesiapan dari aspek kelembagaan, Sumber Daya Manusia (SDM) dan kesiapan program. Kesiapan kepala desa menjadi resisten ketika dana desa diimplementasi secara cepat, waktu (taiming) yang kurang tepat, regulasi yang belum sempurna, dan tingkat kehatian-hatian yang tinggi yang membuat implementor menjadi ambigu, tidak merasa aman dan dihindangi rasa takut.

Waktu (timing), regulasi dan kehatian-hatian memberi kontribusi pada ketidak siapan kepala desa dalam menggunakan dana desa, dan kalau ini terjadi maka kebijakan akselerasi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa pasti akan menghadapi resistensi, beberapa kemungkinan resistensi tersebut antara lain perencanaan yang tidak partisipatif dan mengundang intervensi pemerintah tingkat atasnya, dan berikutnya program yang dibuat kemungkinan mengalami deviasi atau kurang tepat sasaran. Selengkapnya mengenai hal ini dapat dilihat pada kerangka konsep berikut.



### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Lokasi dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Gowa dengan alasan sebagai berikut:

1. Kabupaten Gowa merupakan kabupaten dengan penduduk terbesar ketiga setelah kota Makassar dan Kabupaten Bone,
2. Kabupaten Gowa dinilai oleh KPK cukup taat mengalokasikan anggaran untuk desa dari APBD sesuai amanah Peraturan Pemerintah Nomor. 72 Tahun 2005. KPK memilih Kabupaten Gowa mewakili Timur Indonesia, karena meski tidak memperoleh alokasi dana desa yang besar namun cukup taat mengalokasikan anggaran untuk desa dari Hal ini dapat dilihat dalam laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa : Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yang dilakukan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, 17 Juni 2015.
3. Pernyataan KPK sebagaimana juga telah dikemukakan terdahulu bahwa Dana Desa berpotensi bermasalah sebab bukan saja potensi korupsi di daerah tinggi, akan tetapi juga Dana Desa Rawan ditunggangi kepentingan politis karena Desa relatif mudah dijadikan kantung suara dalam Pemilu atau Pilkada mengingat 50,8% penduduk Indonesia hidup di desa.

4. Kabupaten Gowa merupakan salah satu Kabupaten di Indoensia, dan beberapa kabupaten di Sulsel yang memperoleh penghargaan, bukan saja melanjutkan pemberian dana untuk tahun aggaran 2016/2017, akan tetapi malah mengalami peningkatan yang signifikan.

Berdasarkan permasalahan dan tujuan penelitian, maka jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian ini ingin melihat gambaran bagaimana penggunaan Dana Desa dan faktor-faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa.

Gambaran penggunaan Dana Desa, dapat dilihat melalui pengamatan langsung maupun tidak langsung, bisa juga dilakukan melalui ucapan subjek secara tertulis (wawancara) . Data dan informasi dari subjek secara mendalam dan konfrehensif tersebut kemudian digambarkan dalam bentuk kata-kata (verbal), bukan angka (kuantitatif statistik) (Strauss, 1990: 23). Penelitian ini juga mirip yang digambarkan oleh Bogdan dan Taylor (1975: 40) sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tindakan dari subjek yang diamati. Data tersebut dideskripsikan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang subjek yang diteliti .Bogdan dan Taylor, (1975:37)

#### B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus, salah satu pendekatan penelitian kualitatif yang bertujuan mendalami permasalahan pada kasus tertentu, sehingga hasilnya tidak bisa digeneralisir, tetapi hanya berlaku pada tempat dimana kasus tersebut terjadi. Oleh sebab itu penelitian ingin mendalami bagaimana kesiapan

desa menerima dana desa dan faktor-faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima dana desa di Kabupaten Gowa Tahun 2015/2016..

### **C. Sumber Data dan Informan**

#### **1. Sumber Data Primer**

Sumber Data primer adalah sumber data yang langsung diperoleh di lapangan penelitian dan dari orang-orang yang dianggap representatif dan dipilih secara purposif sehingga bisa diperoleh data dan informasi mengenai permasalahan yang sedang diteliti. Mereka yang dimaksud tersebut adalah sebagai berikut :

1. Tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh adat 5 (Lima Orang)
2. Unsur Pemerintah Kabupaten Gowa meliputi Kabag Pemerintahan dan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, 4 (Empat) Orang
3. Unsur Pemerintah Desa meliputi, Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan perangkat desa, 10 (Sepuluh) Orang, dan
4. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) 4 (Empat) Orang

Sumber dan informan di atas dipilih dengan kriteria dan pertimbangan sebagai berikut :

1. Para tokoh dipilih karena dianggap ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan serta memperoleh dampak langsung proyek penggunaan Dana Desa di Kabupaten Gowa.
2. Unsur Pemerintah Kabupaten dipilih karena mereka terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi penggunaan Dana Desa.

3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dipilih karena merupakan salah satu unsur dalam membuat dan merencanakan program penggunaan Dana Desa, dan bersama dengan kepala desa membuat Peraturan Desa.

Pengumpulan data dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Melakukan penciuman lapangan (survei pendahuluan) mengenai hal-hal yang terkait dengan penggunaan Dana Desa.
2. Hasil penciuman lapangan selanjutnya dikonfirmasi kepada Kabag keuangan, kabag pembangunan, kabag perencanaan, Kepala Desa dan perangkatnya. Semakin banyak informasi mengenai penunjukan informan, semakin kuat untuk dijadikan subjek penelitian.
3. Mencocokkan hasil penciuman lapangan dengan informasi dari masyarakat, hasil pencocokan tersebut kemudian teridentifikasi bahwa yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah : Para tokoh masyarakat, Unsur Pemerintah Kabupaten, Kepala Desa dan perangkatnya dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD),

## 2.Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sejumlah literatur, jurnal nasional dan internasional, media massa, sejumlah dokumen yang dianggap relevan dan penting dalam menunjang penelitian ini.

Diantara dokumen dimaksud antara lain : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN jo Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2015 Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014., Peraturan Bupati Gowa Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2015.

#### **D. Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian**

##### **1. Fokus Penelitian**

Bertolak pada masalah, maka penelitian ini memfokuskan pada dua hal, Pertama, pada kondisi riil kesiapan Desa menerima Dana Desa, dan kedua faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada kesiapan Desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupten Gowa yang di dalamnya terdiri dari 121 Desa dan terdapat di 17 Kecamatan. namun peneliti memfokuskan pada empat desa, dua desa di dataran tinggi dan dua desa di dataran rendah. Pemilihan dataran tinggi dan rendah dilakukan secara purposif dengan pertimbangan bahwa desa di dataran tinggi mempunyai tingkat kesulitan geografis dibanding dengan dataran rendah, Berdasar pada alasan-alasan di atas maka peneliti mengambil empat desa. Desa Je'ne Tallasa dan desa Bontoala Kecamatan Pallangga mewakili dataran rendah, dan desa Moncongloe dan Desa Bilalang Kecamatan Manuju mewakili dataran tinggi

## **2. Deskripsi Fokus**

1. Kondisi ril dalam penelitian ini adalah suatu keadaan yang menggambarkan bagaimana kesiapan desa sebelum dana desa dicairkan dan siap diimplementasikan di masyarakat.
2. Faktor determinan disini adalah faktor-faktor apa yang memberi kontribusi kesiapan kepala desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa, apakah kesiapan kelembagaan, kesiapan Sumber daya manusia atau kesiapan program
3. Faktor kelembagaan dalam penelitian ini adalah adanya suatu kondisi ril tentang ada tidaknya lembaga dan sejauhmana fungsinya dalam penggunaan dana desa
4. Sumber Daya Manusia (SDM) dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat langsung dalam penggunaan dana desa, termasuk di dalamnya, kepala desa dan perangkatnya, ketua dan para anggota Badan Permusyawaratan Desa.
5. Program dalam penelitian ini adalah rencana-rencana yang akan dibuat dan dilaksanakan untuk pemanfaatan dan penggunaan dana desa.
6. Yang dimaksud regulasi dalam penelitian ini adalah segala produk aturan dan perundang-undangan yang dijadikan sebagai pedoman dan penuntun dalam melaksanakan penggunaan Dana Desa.
7. Yang dimaksud waktu dalam penelitian ini adalah suatu kurun tertentu dimana dana desa direncanakan, dilaksanakan dan dilaporkan penggunaannya.

8. Yang dimaksud faktor kehati-hatian dalam penelitian ini adalah suatu suasana kebatinan kepala desa dan para implementor kebijakan lainnya dalam penggunaan dana desa.

#### H. Instrumen Penelitian

Data dan informasi yang akan diungkap dalam penelitian ini adalah data yang kaya dan mendalam, tidak sekadar mengungkap hal-hal permukaan saja tetapi juga apa yang ada di balik permukaan. Oleh sebab itu maka instrumen yang cocok dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Agar data dan informasi yang diperoleh berkualitas maka peneliti menggunakan beberapa alat kelengkapan antara lain : (1) Pedoman wawancara, berisi daftar pertanyaan terbuka yang merupakan penjabaran dari fokus penelitian, selanjutnya (2) Pedoman observasi yang berisi rumusan item pengamatan yang berhubungan dengan situasi dan kondisi, tempat penelitian dilakukan. dan (3) Catatan dokumen, berupa pengumpulan data sekunder yang tertulis menyangkut tempat atau lokasi penelitian dilakukan.

Langkah-langkah yang ditempuh dalam pengembangan instrument, khususnya pedoman wawancara dan daftar wawancara adalah : (1) Merumuskan fokus dan deskripsi fokus penelitian; (2) Membuat tabel matriks pengembangan instrument yang meliputi : rumusan masalah, fokus masalah, indikator masalah, deskripsi indikator, sumber data, dan nomor/butir/item pertanyaan; dan (3) Membuat daftar pertanyaan dengan berpedoman pada deskripsi fokus masalah penelitian.

#### I. Teknik Pengumpulan dan Pengapsahan Data

## 1. Teknik Pengumpulan Data

Ada tiga teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: observasi dan wawancara mendalam, serta dokumentasi.

### a. Observasi

Observasi (*observation*) adalah pengamatan dan pencatatan yang sistimatis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Observasi dilakukan dengan melihat secara langsung situasi dan kondisi, tempat penelitian dilakukan.. Observasi menggunakan pedoman observasi yang berisi rumusan item pengamatan dan digunakan untuk menetapkan aspek-aspek apa saja yang perlu diteliti terkait dengan penggunaan Dana Desa.

### b. Wawancara

Wawancara seperti dikemukakan oleh Bungin (2001:12) dimaksudkan untuk memperoleh keterangan, pendirian, pendapat secara lisan dari seseorang secara langsung, dan orang dimaksud refresentatif memberi keterangan tentang masalah yang diteliti. Wawancara dilakukan dalam bentuk wawancara sistematik dengan menggunakan pedoman wawancara, , Pedoman wawancara diadakan untuk menghindari kemungkinan biasanya data-data yang dibutuhkan sehingga kegiatan penelitian dapat berjalan efektif dan efesien sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Disamping itu digunakan juga wawancara mendalam yaitu wawancara yang dilakukan secara informal, digunakan bersamaan dengan observasi. Wawancara ini dilakukan tanpa menggunakan guide tertentu. Dan semua pertanyaan bersifat spontan sesuai dengan yang dilihat, didengar, dirasakan.



Sesuai dengan masalah dan fokus penelitian maka wawancara diadakan terhadap masyarakat dan unsur Pemerintah yang meliputi Kabag Pemerintahan, Kabag Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, selajutnya unsur Pemerintah Desa meliputi, Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan perangkat desa serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

c. Dokumentasi.

Dokumentasi dilakukan sebagai bagian dari upaya memperoleh data dan informasi sekunder guna mendukung data-data primer yang diperoleh di lapangan.

Penelusuran dokumen (*document tracking*) mencakup penggunaan Dana Desa dan berbagai produk perundang-undangan yang menyertainya antara lain : Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN jo Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2015 Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

## 2. Teknik Pengabsahan Data

Pengabsahan data bermakna sebagai suatu proses pertanggung jawaban kebenaran dari penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian kualitatif (*qualitative research*), teknik pengabsahan data sering dilakukan melalui perpanjangan

keikutsertaan, ketekunan pengamatan, triangulasi, pengecekan sejawat, analisis kasus, kecukupan referensi, pengecekan anggota, uraian rinci dan *membercheck*. Teknik ini berguna untuk meyakinkan bahwa data yang diperoleh di lapangan betul-betul akurat dan memenuhi kriteria keterpercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan keterkonfirmasi (*confirmability*).

a. Perpanjangan keikutsertaan.

Teknik ini dilakukan pada saat peneliti sedang di lapangan sampai kejenuhan pengumpulan data tercapai. Perpanjangan keikutsertaan berarti peneliti tinggal di lapangan penelitian sampai kejenuhan pengumpulan data tercapai. Jika hal itu dilakukan maka akan : 1) Membatasi gangguan dan dampak peneliti pada konteks, 2) Membatasi kekeliruan peneliti, 3) Mengkompensasikan pengaruh dari kejadian-kejadian yang tidak biasa atau pengaruh sesaat.

Perpanjangan keikutsertaan peneliti akan memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan. Perpanjangan keikutsertaan menuntut peneliti agar berada di lapangan dalam waktu yang cukup panjang dalam mendeteksi dan memperhitungkan distorsi yang mungkin terjadi, terutama distorsi pribadi, lebih dari itu perpanjangan keikutsertaan juga dimaksudkan membangun kepercayaan para subjek terhadap peneliti dan juga kepercayaan diri peneliti sendiri.

b. Meningkatkan ketekunan pengamatan

Cara ini dilakukan melalui observasi secara terus menerus terhadap objek yang diteliti sampai lebih memahami gejala dan peristiwa secara mendalam sampai tidak ada gejala baru atau informasi baru yang muncul pada objek penelitian. Bahkan kalau

terjadi pengembangan baru yang menyebabkan distorsi data, maka peneliti akan terus memperpanjang waktu penelitian. Ketekunan pengamatan bermaksud menemukan cirri-ciri dan unsure-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan isu yang sedang dicari dan kemudia memusatkan diri pada hal-hal tersebut secaa rinci, dengan kata lain jika perpanjangan keikutsertaan menyediakan lingkup, maka ketekunan pengamatan menyediakan kedalaman.

c. Uji triangulasi

Triangulasi data dilakukan untuk menjaga jangan sampai disesatkan dalam wawancara dengan cara peneliti mengecek (bertanya lagi). Perpanjangan keikutsertaan, selain berarti tinggal dilatar dan berinteraksi lebih lama untuk membangun kepercayaan dan hubungan baik dengan subjek (*rapport*) juga untuk menguji secara terus menerus ketidak benaran data atau informasi yang diakibatkan oleh distorsi, baik distorsi dari peneliti sendiri (misalnya: menjadi asing, minder atau *overacting* dilapangan), maupun distorsi dari informan (seperti memberi informasi hanya sekedar menyenangkan peneliti, berdusta atau tidak, berpura-pura atau tidak, menipu atau tidak). Ketekunan pengamatan bermaksud melakukan pengamatan secara lebih cermat, teliti dan berkesinambungan (Miles, 1984 ; Bogdan, R dan Steven J.T, 1975).

Pengabsahan data secara triangulasi dilakukan dengan memanfaatkan sumber, metode, dan waktu.

- 1) Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan me-recek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat

yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton, 1987:331). Hal ini bisa dilakukan melalui cara : a) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, b) Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, c) Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu., d) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan seperti orang biasa orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang pemerintahan dan sebagainya, e) Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

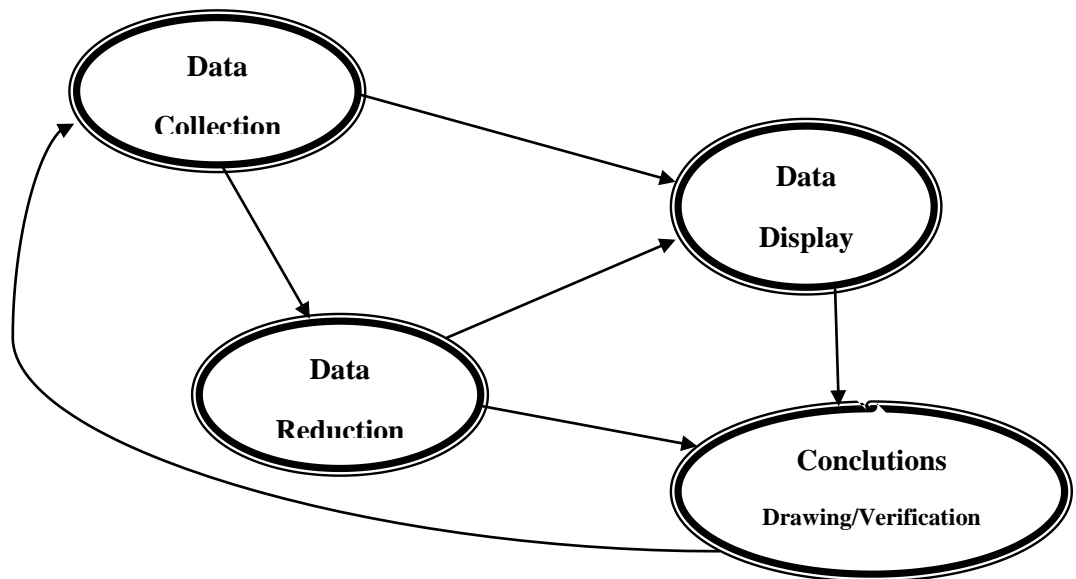
- 2) Triangulasi dengan metode. yaitu triangulasi dengan menggunakan lebih dari satu metode pengumpulan data untuk memperoleh suatu informasi yang sama, misalnya observasi, wawancara dan studi dokumentasi. (Patton, 1987:329)
- 3) Triangulasi dengan waktu, yaitu triangulasi yang dilakukan dengan teknik waktu yang berbeda pada orang yang sama, membandingkan apa yang dikatakan seseorang tentang suatu penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.

## **J. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif dengan menggunakan model analisis Miles dan Heberman (1984) dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pengumpulan Data (*Data Collection*), Langkah ini dilakukan setelah penarikan kesimpulan berdasarkan masalah dan tujuan penelitian, sehingga diperoleh proposisi-proposisi pernyataan atau resume sebagai temuan penelitian yang dapat berlaku secara umum.
2. Mereduks Data (*Data Reduction*), Langkah ini dilakukan untuk kepentingan penyederhanaan data untuk mempertajam data yang dibutuhkan
3. Menyajikan Data (*Data Display*), Langkah ini dilakukan untuk mengorganisir data secara sistimatis sehingga membentuk suatu komponen data yang utuh dan terpadu.
4. Penarikan Kesimpulan (*Conclution Drawing/Verification*). Langkah ini dilakukan untuk verifikasi terhadap data yang diperoleh guna mencari makna, mecatata keteraturan pola, hubungan sebab akibat yang mungkin dapat dijadikan sebagai suatu kesimpulan yang sangat longgar tetap terbuka, dan menarik kesimpulan secara final.

Langkah-langkah analisis data dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 3.3. Model Analisis Miles, M.B & A. Michael. H. (1984)

## **BAB IV**

### **DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

#### **A. Keadaan Geografis**

Kabupaten Gowa terdiri dari 18 kecamatan dan 167 desa/kelurahan dengan luas sekitar 1.883,33 kilometer persegi atau sama dengan 3,01 persen dari luas wilayah Propinsi Sulawesi Selatan. Wilayah yang pernah menjadi kerjaan ini sebagian besar merupakan dataran tinggi yaitu sekitar 72,26 persen. Ada 9 wilayah kecamatan yang merupakan dataran tinggi yaitu Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, Tompobulu dan Biringbulu. Kabupaten yang hanya berjarak tempuh sekitar 10 menit dari Kota Makassar ini memasok sebagian besar kebutuhan dasar kehidupan kota, mulai dari bahan material untuk pembangunan fisik, bahan pangan, terutama sayur-mayur, sampai aliran air bersih dari Waduk Bili-bili, Waduk ini masuk dalam wilayah Kecamatan Manuju, dua desa di wilayah ini yaitu desa Bilalang dan desa Moncongloe masuk sebagai wilayah penelitian.

Kabupaten Gowa di sebelah Utara berbatasan dengan Kota Makassar dan Kabupaten Maros. Di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sinjai, Bulukumba dan Bantaeng. Di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Takalar dan Jeneponto sedangkan di bagian Baratnya dengan Kota Makassar dan Takalar.

#### **B. Keadaan Penduduk**

Jumlah penduduk Kabupaten Gowa termasuk terbesar ketiga di Sulawesi-selatan setelah kota Makassar (1.352.136 jiwa), dan Kabupaten Bone (724.900).

Berdasarkan hasil sensus penduduk Tahun 2010, penduduk Kabupaten Gowa tercatat sebesar 652.942 jiwa, sebelumnya pada tahun 2009 jumlah penduduk mencapai 617.317 jiwa, sehingga penduduk pada tahun 2010 bertambah sebesar 5,45 persen. Data terakhir penduduk Kabupaten Gowa Tahun 2014 sebesar 709.386 jiwa. Perbandingan penduduk Kabupaten Gowa dengan kabupaten lain di Propinsi Sulawesi Selatan secara lengkap dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini

Tabel. 4. 1  
Jumlah Penduduk Propinsi Sulawesi Selatan Menurut Kabupaten /Kota 2007-2011

No	Kab/Kota	2007	2008	2009	2010	2011
1	Selayar	117.860	119.811	121.749	122.055	123.283
2	Bulukumba	386.259	390.543	394.746	394.560	398.534
3	Bantaeng	171.468	172.849	174.176	176.699	178.484
4	Jeneponto	330.379	332.334	334.175	342.700	346.158
5	Takalar	252.270	255.154	257.974	269.171	272.322
6	Gowa	594.423	605.876	617.317	652.941	659.513
7	Sinjai	223.522	225.943	228.304	228.879	231.183
8	Maros	299.662	303.211	306.687	319.002	322.216
9	Pangkep	291.506	295.137	298.701	305.737	308.819
10	Barru	160.428	161.732	162.985	165.983	167.656
11	Bone	699.474	705.717	711.748	717.682	724.900
12	Soppeng	228.181	229.502	230.744	223.826	266.072
13	Wajo	375.833	378.512	381.066	385.109	388.990
14	Sidrap	248.769	250.666	252.483	271.911	274.652
15	Pinrang	342.852	346.988	351.042	351.118	354.654
16	Enrekang	185.527	188.070	190.576	190.248	192.163
17	Luwu	320.205	324.229	328.180	332.482	335.835
18	Tator	452.663	461.012	240.249	221.081	223.309
19	Luwu Utara	305.168	313.674	321.979	287.472	290.374
20	Luwu Timur	224.383	230.821	237.354	143.069	245.520
21	Toraja Utara			290.090	216.762	216.943
22	Makassar	1.235.239	1.235.656	1.271.870	1.338.863	1.352.136
23	Pare-pare	116.309	117.591	118.842	129.262	130.582

24	Palopo	137.595	141.996	146.482	147.932	149.419
	Jumlah	7.700.255	7.805.024	7.908.519	8.034.776	8.115.717

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Gowa (Hasil Sensus Penduduk 2010),  
Gowa Dalam Angka 2011

Selain penduduknya terbesar ketiga Kabupaten Gowa juga memiliki pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi (5,45%), namun pertumbuhan tersebut bukan disebabkan oleh jumlah kelahiran (fertilitas), akan tetapi lebih disebabkan oleh migrasi, dimana penduduk kota dan kabupaten sekitarnya masuk ke kabupaten Gowa, hal ini disebabkan oleh kedekatan geografis antara Kabupaten Gowa dengan kota Makassar. Bagaimana kondisi pertumbuhan penduduk Kabupaten Gowa, selengkapnya dapat dilihat tabel 2 berikut ini

Tabel 4.2

Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan  
di Kabupaten Gowa 2007-2011

No	Kecamatan	2007	2008	2009	2010	2011	Pertu m/tah un
1	Bontonompo	39181	39.936	40.779	39295	39.690	0,26
2	Bontonompo Sel	27095	27.617	28.237	28.471	28.758	1.20
3	Bajeng	57211	58.213	59.414	62.334	<b>62.961</b>	1.93
4	Bajeng Barat	21866	22.287	22.700	22.918	23.149	1.15
5	Pallangga	82226	83.076	85.628	98.721	<b>99.715</b>	3.93
6	Barombong	31717	32.762	32.990	34.527	34.874	1.92
7	Sombaopu	96070	97.921	98.799	130.287	<b>131.598</b>	6.50
8	Bontomarannu	27550	28.081	28.613	31.250	31.565	2.76
9	Pattallassang	19406	19.780	20.154	21.881	22.101	2.63
10	Parangloe	15928	16.325	16.346	16.464	15.731	0.99
11	Manuju	14310	14.586	14.859	14.093	14.235	
12	Tinggimoncong	20221	20.911	21.012	22.138	22.361	2.03
13	Tombolopao	26938	27.457	27.978	26.876	27.146	0.15
14	Parigi	13278	13.534	13.986	13.089	13.221	
15	Bungaya	18462	18.818	19.561	15.847	16.006	
16	Bontolempangan	16783	17.106	17.430	13.332	13.466	
17	Tompobulu	31241	31.943	32.542	28.971	29.236	



18	Biringbulu	34940	35.613	36.289	32.347	32.673	
	Jumlah	594423	605.876	617.317	652.941	659.513	2,10

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Gowa (Hasil Sensus Penduduk 2010), Gowa Dalam Angka 2012

Pertumbuhan penduduk Kabupaten Gowa juga cukup tinggi dibanding dengan kabupaten lain di Sulawesi Selatan, pertumbuhan penduduknya tahun 2000-2010 sebesar 2,44%, sementara itu angka migrasi juga tertinggi di Sulawesi Selatan yaitu sebanyak 5,68%, Data ini menunjukkan bahwa pertumbuhan migrasi lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduknya. Sementara itu Luwu Timur menempati urutan pertama di Sulawesi Selatan, dimana pertumbuhan penduduknya tahun 2000-2010 sebesar 2,87% , sementara itu pertumbuhan migrasinya sebesar 8,5%, berarti lebih tinggi lagi dari Gowa, baik pertumbuhan penduduknya maupun pertumbuhan migrasinya.

Selanjutnya bila dilihat dari kelompok umur, maka penduduk anak-anak (Usia 0-14 Tahun) di Kabupaten Gowa jumlahnya mencapai 54,18 persen, sedangkan penduduk usia produktif mencapai 60,29 persen dan penduduk usia lanjut 6,95 persen dari jumlah penduduk di Kabupaten Gowa. Ini menunjukkan bahwa penduduk Kabupaten Gowa umumnya adalah penduduk produktif. Komposisi penduduk seperti ini tentu saja menguntungkan jika penduduknya berkualitas dan bisa memberi kontribusi pada pembangunan, dan sebaliknya bisa pula merugikan jika penduduknya kurang berkualitas, oleh sebab itu pemerintah Kabupaten Gowa harus memberi pendidikan yang maksimal, karena hanya dengan itu penduduk bisa dimanfaatkan dengan maksimal. Disamping itu dapat pula dikemukakan bahwa secara keseluruhan

penduduk laki-laki di Kabupten Gowa jumlahnya lebih sedikit dari jumlah penduduk wanita seperti nampak pada rasio jenis kelamin penduduk yang mencapai 97, artinya ada sejumlah 97 penduduk laki-laki dinatar 100 penduduk perempuan. Mengenai Persentase Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin hal ini dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini

Tabel 4.3

Persentase Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin  
di Kabupaten Gowa Tahun 2011

Golongan Umur	Persen		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0-4	10.64	10.00	20.64
5-9	11.47	9.67	21.14
10-14	11.27	9.78	21.05
15-19	9.55	8.13	17.68
20-24	8.22	7.47	15.69
25-29	7.47	9.93	17.4
30-34	7.67	8.21	15.88
35-39	7.77	8.05	15.82
40-44	6.93	7.35	14.28
45-49	5.06	5.70	10.75
50-54	4.51	4.20	8.71
55-59	3.03	3.19	6.22
60-64	2.31	3.08	5.39
65+	4.10	5.26	9.36
Jumlah	100.00	100.00	100.00

Sumber: BPS Kabupaten Gowa (2012)

Meskipun usia produktif di Kabupaten Gowa lebih tinggi daripada usia non prosuktif, akan tetapi kenyataan itu berbanding terbalik dengan angka kemiskinan yang relatif tinggi dibanding dengan penduduk yang ada di kabupaten lain. Sebagaimana diketahui bahwa angka kemiskinan secara nasional sebesar 31,02 juta jiwa atau 13,3% dari total penduduk Indonesia, data ini disampaikan BPS 2010. Di

Kabupaten Gowa angka kemiskinan berdasarkan hasil survei sosial ekonomi nasional bulan juli 2010 sebesar 62.100 jiwa, jumlah ini sedikit menurun dibanding tahun 2009 yang mencapai 67.010 jiwa. Kabupaten Gowa berada di urutan keempat dari jumlah penduduk miskin diantara 24 kabupaten setelah Bone, Kota Makassar, dan Kabupaten Jeneponto, Namun demikian jika dilihat secara persentase memang kecil sebab penduduk kabupaten kota ini terbesar ketiga di Sulawesi Selatan. Mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini

Tabel 4

Garis Kemiskinan , Persentase Penduduk Miskin dan Jumlah Penduduk Miskin Propinsi Sulawesi Selatan Menurut Kabupaten/Kota 2009-2010

No	Kabupaten /Kota	Kemiskinan Tahun 2009			Kemiskinan Tahun 2010		
		GK	PO (%)	Penduduk Miskin (000)	GK	PO (%)	Penduduk Miskin (000)
1	Selayar	180.355	16,41	19.83	203,726	15,00	18.30
2	Bulukumba	177.859	10.50	41.12	200,907	9.02	35.60
3	Bantaeng	142.972	9.96	17.21	161.499	10.25	18.10
4	Jeneponto	188.731	20.58	68.22	213.188	19.10	65.40
5	Takalar	179.994	11.06	28.33	203,319	11.16	30.10
6	Gowa	195.452	10.93	67.01	220,780	9.49	62.10
7	Sinjai	169.415	11.37	25.77	189,004	10.68	24.50
8	Maros	215.544	16.35	49.78	237,119	14.62	46.60
9	Pangkep	185.923	19.35	57.37	207,420	19.26	59.00
10	Barro	194.138	11.43	18.48	216,585	10.69	17.70
11	Bone	167.601	15.19	107.27	189,320	14.08	101.10
12	Soppeng	185.923	9.95	22.78	180.352	10.42	23.30
13	Wajo	196.543	8.93	33.77	208,293	8.96	34.50
14	Sidrap	185.330	6.73	16.86	196,410	7.00	19.00
15	Pinrang	176.376	8.70	30.32	186,920	9.01	31.70
16	Enrekang	190.151	18.10	34.24	204,861	16.86	32.00
17	Luwu	184.095	16.96	55.23	198,336	15.44	51.40
18	Tator	172.445	16.14	75,24	186,786	14.62	32.40
19	Luwu Utara	192,085	16.40	52.46	206,944	16,25	46.80
20	Luwu Timur	184,242	8,91	21.01	198,494	9,18	22.40
21	Toraja Utara				249,111	19,08	41.10
22	Makassar	209,582	5,52	69.67	233.815	5,86	78.70
23	Pare-pare	188.525	6,52	7.69	199.796	6,53	8.50
24	Palopo	185.464	11,85	17.26	199,811	11,28	16.70
	Jumlah	187,108	11,93	936.90	207,296	11,40	916.80

Sumber : Badan Pusat Statistik Propinsi Sulawesi Selatan dikutip dari Gowa Dalam Angka 2012

Selanjutnya adalah Indeks pembangunan manusia (IPM). Indeks ini dijadikan rujukan untuk melihat tujuan akhir pembangunan nasional bangsa Indonesia dimana tujuan tersebut adalah terciptanya manusia seutuhnya yang merujuk pada kualitas hidup yang tinggi yang memiliki keseimbangan, keselarasan dan keserasian dengan lingkungan alam, sosial maupun lingkungan buatan.

IPM diukur berdasarkan Angka Harapan Hidup (AHH) , Angka Melek Huruf (AMH), Rata-rata lama sekolah (RLS), dan Peritas Daya Beli. Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS Kabupaten Gowa (Gowa dalam Angka 2012) diperoleh data bahwa AMH Kabupaten Gowa Tahun 2011 sebesar 81,92 %, Angka Harapan Hidup 71,78 Tahun, dan rata-rata lama sekolah 7,23 Tahun, serta Peritas Daya Beli sebesar Tahun 2011 sebesar Rp. 641,00.

Tabel 5  
Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota Di Prop Sul-Sel Tahun 2010-2011

No	Kabupaten/Kota	2010	2011	Peringkat Sul-Sel	
				2010	2011
1	Selayar	69,34	69,85	22	21
2	Bulukumba	71,19	71,75	12	12
3	Bantaeng	70,10	70,60	18	18
4	Jeneponto	64,92	65,24	24	24
5	Takalar	68,62	69,04	23	23
6	Gowa	70,67	71,29	15	14
7	Sinjai	69,53	70,25	19	19
8	Maros	71,12	71,67	13	13
9	Pangkep	69,43	69,82	20	22
10	Barru	70,86	71,19	14	15
11	Bone	70,17	70,76	16	17
12	Soppeng	71,89	72,21	11	11
13	Wajo	70,22	71,03	17	16
14	Sidrap	72,37	72,70	9	9

15	Pinrang	73,21	73,56	7	7
16	Enrekang	74,55	74,81	4	4
17	Luwu	73,98	74,42	6	6
18	Tator	71,84	72,29	10	10
19	Luwu Utara	74,32	74,67	5	5
20	Luwu Timur	72,79	72,98	8	8
21	Toraja Utara	69,56	70,14	21	20
22	Makassar	78,79	79,08	1	1
23	Pare-pare	77,78	78,24	2	2
24	Palopo	76,55	78,64	3	3
		71,62	71,98	19	19

Sumber : Gowa Dalam Angka 2012

Sebagai bahan banding bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia di dunia berada pada posisi 108 dari 177 negara yang di survey. Bagaimana IPM Kabupaten Gowa dibanding dengan kabupaten lain di Sulawesi Selatan dapat dilihat pada tabel 5 di atas.

Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 24 kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, Kabupaten Gowa berada di urutan keempat belas dilihat dari IPM tahun 2010/2011, sementara peringkat pertama adalah Makassar dan peringkat kedua adalah Pare-pare, menyusul peringkat ketiga Palopo, dan keempat adalah Enrekang, dan IPM yang berada pada peringkat terakhir atau ke 24 adalah Kabupaten Jeneponto. Data urutan IPM Kabupaten Gowa di atas tentu saja berbanding terbalik dengan upaya pemerintah untuk melakukan peningkatan kualitas manusia melalui pendidikan dan kesehatan gratis, sebagai contoh bahwa lama rata-rata sekolah masyarakat adalah 7,23 Tahun, ini berarti bahwa wajib belajar 9 tahun belum berjalan sebagaimana diharapkan, belum lagi berbicara mengenai tingkat pendidikan mulai

dari Sekolah dasar, lanjutan dan perguruan tinggi, dari sini dapat kita berkesimpulan bahwa tingkat pendidikan di Kabupaten Gowa belum dalam kategori untuk disebut berkualitas.

Selanjutnya adalah Angka Harapan Hidup (AHH). Seperti diketahui bahwa Kabupaten Gowa memiliki AHH 71,61 Tahun 2010 dan 71,78 Tahun 2011, berada di bawah Pare-pare ( 74,27 Tahun 2010 dan 74,49 Tahun 2011), juga berada di bawah Makassar (73,59 Tahun 2010, dan 73, 82 Tahun 2011). Enrekang (74,99 Tahun 2010 dan 75,14 Tahun 2011). Di bawah Gowa ada Jeneponto (65,00 Tahun 2010 dan 65,15 Tahun 2011), disusul kemudian Selayar (67, 74 tahun 2010 dan 76,88 Tahun 2011), dan Takalar (69,52 Tahun 2010 dan 69,89 Tahun 2011), Pangkep (68,79 Tahun 2010 dan 68 ,96 Tahun 2011). Sementara itu Angka Harapan Hidup Indonesia: 68/72 Tahun, angka lain 72,1 tahun. Tingkat Pendidikan.

### **C. Keadaan Ekonomi**

Tingkat Pendapatan. Produk Domestik Bruto (PDRB) merupakan salah satu cerminan kemajuan ekonomi suatu daerah yang didefinisikan sebagai keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dalam waktu satu tahun di wilayah tersebut. PDRB Kabupaten Gowa berada pada rengking ke-6 dibanding dari 24 Kabupaten /kota se Sulawesi Selatan. Adapun pertumbuhan ekononimnya berada diurutan kedua setelah kota Makassar.

PDRB merupakan salah satu cerminan berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan yang telah dilaksanakan oleh suatu daerah yang dapat bermanfaat sebagai bahan evaluasi hasil-hasil pembangunan di daerah tersebut. Selain dengan

melihat peningkatan atau penurunan PDRB (dilihat atas dasar harga konstan) suatu daerah , dapat diperoleh pertumbuhan riil PDRB atau biasa disebut dengan pertumbuhan ekonomi daerah itu.

PDRB Kabupaten Gowa tahun 2010 atas dasar harga berlaku tercatat sebesar 5.082,23 milyar rupiah dan naik menjadi sebesar 5.931,37 milyar rupiah pada tahun 2011 sebesar 1.890,38 milyar rupiah meningkat menjadi 2.007,28 milyar pada tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa pada tahun 2011 disamping ekonomi Gowa mengalami perkembangan, secara riil ekonomi daerah ini juga mengalami pertumbuhan sebesar 6,20 persen dibanding dengan tahun sebelumnya. Struktur perekonomian Kabupaten Gowa pada tahun 2011 tidak mengalami pergeseran berarti dibanding tahun 2010, dan sumbangan terbesar masih diberikan oleh sektor pertanian, sebesar 43 persen.

Berdasarkan data BPS Kabupaten Gowa yang diperoleh melalui Gowa dalam Angka Tahun 2012 diperoleh angka bahwa PDRB perkapita Gowa mengalami kemajuan dalam lima tahun terakhir. Tahun 2006 sebesar Rp 2. 480. 241, meningkat menjadi Rp 2. 596.751 Tahun 2007, dan meningkat lagi menjadi Rp. 2.723.864 Tahun 2008, dan meningkat lagi menjadi Rp. 2.888.942 Tahun 2009, dan meningkat lagi menjadi Rp.2.897.361 Tahun 2010, dan meningkat lagi menjadi 3.043.579 Tahun 2011. Peningkatan pendapatan perkapita ini tentu saja menjadi harapan tingkat kesejahteraan masyarakat dan berimplikasi pada peningkatan kualitas demokrasi.

#### **D. Tingkat Pendidikan**

Berdasarkan hasil survei sosial ekonomi nasional Tahun 2011, tercatat bahwa penduduk Kabupaten Gowa dari penduduk berumur 10 tahun ke atas, sekitar 13,33 persen tidak/belum pernah sekolah, 20,42 persen yang masih sekolah, dan 66,25 persen sudah tidak sekolah lagi. Bila dilihat dari pendidikan yang ditamatkan ternyata 25,31 persen tidak/belum tamat SD. Penduduk yang menamatkan SD, SLTP, dan SLTA mencapai 56,8 persen sedang diploma 1 ke atas hanya ditamatkan oleh kurang dari total penduduk usia 10 tahun ke atas yang sekolah.

Data di atas menunjukkan bahwa penduduk kabupaten Gowa umumnya (56,8 persen) berpendidikan atau tamat sekurang-kurangnya SD sampai SLTA., dan 25,31 persen tidak tamat SD. Dan bila dilihat dari angka melek huruf maka Kabupaten Gowa termasuk kabupaten yang tinggi persentasenya. Selain itu dan tentu saja menarik adalah data yang terlihat dimana jumlah usia sekolah yang berumur 10 tahun ke atas, sekitar 13,33 persen tidak/belum pernah sekolah, ini sangat beretentangan dengan upaya pemerintah untuk melaksanakan wajib belajar 9 tahun, dan ada sangsi bagi orang tua yang tidak menyekolahkan anaknya. Disamping itu, terutama di Sulawesi Selatan, apalagi di Kabupaten Gowa yang mempunyai program unggulan dibidang pendidikan gratis. Sebagai bahan banding bahwa tingkat pendidikan secara nasional terlihat bahwa tidak sekolah 16,1 %, tamat SD dan SLTP 46,4 %, SLTA 23,9 %, dan Perguruan Tinggi (PT) 13,6 %.

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa berdasarkan data BPS Gowa (2011) disebutkan bahwa umumnya (99,19 persen) penduduk Kabupaten Gowa menganut agama islam, sejalan dengan hal tersebut maka tempat peribadatan bagi penganut



agama islam terlihat lebih menonjol dibanding agama lain. Sebagai gambaran pada tahun 2011 terdapat 1.289 mesjid, 95 mushallah, dan 4 langgar, sedangkan untuk agama kristen tersedia 23 gereja.

Penganut agama ini relatif aman dan tentram dalam melaksanakan ajaran-ajarannya, mereka bebas beribadah sesuai dengan petunjuk agama masing-masing tanpa tekanan, apalagi saling mengganggu dari para penganut agama lainnya. Hal ini lebih kondusif lagi karena ada organisasi sosial yang mewadahi kerukunan umat beragama yang bertujuan untuk melakukan komunikasi dan koordinasi diantara umat beragama.

Dilihat dari letak geografis dan kualitas penduduk, Kabupaten Gowa sangat relevan dan bersyarakat untuk memperoleh dana desa, sebab daerah ini memiliki sebagian besar dataran tinggi yang dari segi geografis memiliki tingkat kesulitan yang tinggi dalam melaksanakan pembangunan. Kabupaten Gowa umumnya (72,26%) berada diketinggian. Ada 9 wilayah kecamatan yang merupakan dataran tinggi yaitu Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, Tompobulu dan Biringbulu.

Selain letak geografis Kabupaten Gowa juga memiliki tingkat pendidikan yang rendah, seperti telah dikemukakan terdahulu bahwa penduduk kabupaten Gowa umumnya (56, 8 persen) berpendidikan atau tamat sekurang-kurangnya SD sampai SLTA., dan 25,31 persen tidak tamat SD. Dan bila dilihat dari angka melek huruf maka Kabupaten Gowa termasuk kabupaten yang tinngi persentasenya. Selain itu dan tentu saja menarik adalah data yang terlihat dimana jumlah usia sekolah yang

berumur 10 tahun ke atas , sekitar 13,33 persen tidak/belum pernah sekolah, ini sangat berlawanan dengan upaya pemerintah untuk melaksanakan wajib belajar 9 tahun, dan ada sanksi bagi orang tua yang tidak menyekolahkan anaknya. Disamping itu, terutama di Sulawesi Selatan, apalagi di Kabupaten Gowa yang mempunyai program unggulan dibidang pendidikan gratis.

Selain tingkat pendidikan, Kabupaten Gowa juga memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, seperti telah diungkapkan di atas bahwa meskipun usia produktif di Kabupaten Gowa lebih tinggi daripada usia non produktif, akan tetapi kenyataan itu berbanding terbalik dengan angka kemiskinan yang relatif tinggi dibanding dengan penduduk yang ada di kabupaten lain. Sebagaimana diketahui bahwa angka kemiskinan secara nasional sebesar 31,02 juta jiwa atau 13,3% dari total penduduk Indonesia, data ini disampaikan BPS 2010. Di Kabupaten Gowa angka kemiskinan berdasarkan hasil survei sosial ekonomi nasional bulan juli 2010 sebesar 62.100 jiwa, jumlah ini sedikit menurun dibanding tahun 2009 yang mencapai 67.010 jiwa. Kabupaten Gowa berada di urutan keempat dari jumlah penduduk miskin diantara 24 kabupaten setelah Bone, Kota Makassar, dan Kabupaten Jeneponto, Namun demikian jika dilihat secara persentase memang kecil sebab penduduk kabupaten kota ini terbesar ketiga di Sulawesi Selatan.

Kabupaten Gowa berada di urutan keempat belas dilihat dari IPM tahun 2010/2011, dan berdasar pada data-data di atas maka sesungguhnya kabupaten Gowa dengan sejumlah puluhan desa di dalamnya sangat penting dan bersyarat untuk memperoleh dana desa.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Hasil penelitian**

##### **1. Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa**

Kabupaten Gowa Tahun anggaran 2015/2016 merupakan salah satu daerah di Indonesia yang menerima dana desa. Daerah yang berbatasan dengan kota Makassar ini menerima dana sebesar 35 Milyar dan diperuntukkan bagi 121 Desa yang tersebar di 18 kecamatan. Kemudian Tahun 2016/2017 dana desa ini meningkat menjadi 121 Milyar sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat untuk menambah dana desa dan diperuntukkan bagi desa di seluruh Indonesia.

Meski demikian sampai akhir dan memasuki awal pelaksanaan anggaran 2016/2017, tidak semua desa mendapatkan kembali apalagi mengalami peningkatan, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, salah satunya adalah pelaporan penggunaan dana desa yang belum lengkap.

Kabupaten Gowa merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia, dan beberapa kabupaten di Sulsel yang memperoleh penghargaan, bukan saja melanjutkan pemberian dana untuk tahun anggaran 2016/2017, akan tetapi malah mengalami peningkatan yang signifikan. Dana ini berdasarkan dokumen Perbupati Gowa No 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2015 dan berdasarkan dokumen surat kementerian keuangan RI, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Tanggal 10 Maret 2016) merupakan

suatu prestasi, bahkan menurut Kepala Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa. Kabupaten Gowa merupakan indikasi bahwa Dana Desa berhasil dilaksanakan di Kabupaten Gowa.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan empat kepala desa dan beberapa informan lainnya menyimpulkan bahwa apa yang diungkap oleh kepala PMD di atas menunjukkan lain bahwa dana desa meski telah didistribusi keseluruhan desa, dan telah dimanfaatkan di empat desa yang menjadi fokus penelitian ini, namun hasilnya belum efektif. Hal ini dapat dilihat pada proses pembuatan program, bukan saja tidak partisipatif, akan tetapi tujuan program jauh dari yang diinginkan. Empat desa masing-masing membuat program yang sama yaitu pembuatan drainase, pemasangan veving blok, rehabilitasi kantor desa, pembelian kursi dan alat kelengkapan desa, termasuk pengadaan AC.

Berdasarkan uraian singkat di atas menunjukkan bahwa penggunaan dana desa secara kuantitatif sudah memenuhi syarat, artinya dana yang diterima oleh kepala desa sudah dipergunakan, hanya saja secara kualitatif hal itu belum berhasil memenuhi tujuan ensensil dana desa untuk pembangunan sesuai dengan Permendes Nomor 5 Tahun 2015 disebutkan bahwa prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Desa harus memenuhi empat prioritas utama yakni pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Bagaimana kondisi ril kesiapan kepala desa menerima dana desa selengkapnya dapat dilihat pada ulasan kasus di empat desa, masing-masing desa Je'netallasa, desa Bontoala, desa Bilalang, dan desa Moncongloe sebagai berikut :

#### 1). Kasus Desa Je'ne Tallasa

Je'ne Tallasa berdasarkan telah dokumentasi merupakan salah desa yang menerima Dana Desa Tahun Anggaran 2015/2016. Desa ini menerima Rp. 338.900.000, salah satu desa penerima dana desa terbesar di Kabupaten Gowa, Desa yang luasnya 318 Meter persegi ini terdiri dari empat dusun yaitu Dusun Cambaya, Dusun Je'ne Tallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. Desa Je'ne Tallasa, didiami oleh penduduk sebesar 17.742 jiwa dan kebanyakan pendatang. Dengan begitu menurut Pak Desa, kalau pertambahan penduduk desa ini tinggi bukan disebabkan oleh kelahiran (fertilitas), akan tetapi disebabkan oleh migrasi penduduk , dimana orang-orang yang berasal dari luar bertempat tinggal di Desa Je'ne Tallasa. akibatnya desa ini bukan lagi homogen sebagaimana ciri desa di tanah air, akan tetapi sudah heterogen dilihat dari aspek suku, bahasa, mata pencaharian, bahkan adat dan perilaku.

Desa Je'ne Tallasa berdasarkan hasil obesrvasi penulis memang menjadi salah satu wilayah tujuan dan tentu menjadi incaran pengembang property, di desa ini terdapat puluhan perumahan, yang dibangun developer, dengan beragam tipe, baik

kecil maupun menengah. Maklum desa ini termasuk desa yang secara geografis berdekatan dengan ibukota Kabupaten Gowa dan tidak jauh pula dari kota Makassar.

Meski dipadati oleh pendatang dengan taraf hidup yang mamadai, beberapa tempat di desa Jene Tallasa masih dihuni oleh warga yang tergolong miskin. Menurut Kepala Desa Jene'tallasa, penduduk miskin di desanya sebesar 1.747 orang, dan bersyarat untuk mendapat bantuan, karena itulah tepat jika dana desa mengalir sebagian ke desa Je'ne Tallasa.

Tahun anggaran 2015/2016 dana desa di Desa Je'ne Tallasa sudah terealisasi 100%. Berikut petikan wawancara dengan Pelaksana tugas Kepala Desa Jene Tallasa NAS di kantornya (Tanggal 1 April 2016)

Desa kami sudah merealisasi penggunaan Dana Desa secara keseluruhan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, dan diperuntukkan untuk pembuatan drainase sepanjang 1,1 Km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je'ne Tallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. selanjutnya pemasangan Veving blok sepanjang 200 M, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan. Warga merasa senang karena merasa terbantu, dimana selama ini, terutama kalau musim hujan terkena banjir, atau jalannya becek. Namun setelah dilakukan perbaikan drainase dan veping blok, ya semuanya sudah bersih. Demikian juga dengan rehab kantor desa, yang dulunya kelihatan kumuh, sekarang sudah bersih, cantik dan menyenangkan.

Beberapa warga yang sempat kami wawancarai mengenai kantor Je'ne Tallasa mengemukakan bahwa kantor ini sangat indah dan cantik, kalau kita dalam ruangan sangat sejuk karena dipasang AC. Berikut petikan wawancara dengan salah seorang pegawai kantor desa (DIR) yang kebetulan mengurus surat keterangan domisili di kantor Desa Je'ne Tallasa.

“Baru kali ini saya melihat ada kantor desa yang mirip dengan kantor bank. Penampilannya dari luar, apalagi kalau kita masuk di dalamnya. Dari luar kita melihat cantik, luas parkirnya, dan ada lagi kolam ikan dan relief-relifnya. Ada lagi teras sekaligus berfungsi sebagai aula yang bisa menampung tamu dan undangan sekita 200 orang, luar biasa. Ini kantor bisa menjadi contoh, termasuk juga kantor kelurahan. Di dalam, juga terdapat perabot, meski kursi dan mejanya sederhana, tetapi ditata dengan baik dan asri”. (Wawancara, 1 April 2016)

Kepala Urusan Pemerintahan Desa Je’ne Tallasa (BTH) juga memberi komentar tentang kantor ini, berikut petikan wawancaranya, Tanggal 1 April (2016).

“Kantor ini dulunya sederhana, namun setelah direnovasi, hasilnya seperti ini, ya syukurlah karena ada dana desa, sehingga dinikmati, bukan saja oleh pegawai tetapi juga oleh masyarakat. Kantor dengan suasana seperti ini, sejuk, bersih, membuat kita semangat bekerja, dan melayani masyarakat dengan baik. Pelayanan di desa ini memang harus baik dan menyenangkan, karena meskipun desa, tetapi warganya berpendidikan, berpenghasilan tetap, dan selalu minta pelayanan yang baik, kalau kita tidak antisipasi, maka mereka akan menjadi kecewa, karena itulah menurutnya kantor desa itu harus baik karena menjadi ujung tombak pemerintah dalam melayani warganya.

Di tempat terpisah, dan dengan program yang lain, kami juga sempat mewawancarai Dg. NGA, salah seorang tokoh masyarakat yang terkena langsung program drainase yang dibiayai oleh Dana Desa. Berikut petikan wawancaranya .

“Dana Desa ini membawa manfaat karena sudah tidak banjir dan becek, sebab sebelumnya sering becek, berlumpur, bahkan banjir, setelah ada drainase dan veving blok maka masyarakat sudah terhindar dari banjir, dan lingkungan juga sudah bersih, mudah-mudahan ini menjadi contoh dan ada kelanjutan lagi sehingga semua jalan mempunyai drainase dan masyarakat terhindar dari banjir dan kumuh”. (Wawancara, 2 April 2016).

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan di atas disimpulkan bahwa penggunaan Dana Desa di Je’ne Tallasa sudah berjalan sesuai dengan rencana, masyarakat menyambut baik, dan berharap akan ada lagi lanjutan dana serupa. Meski

berhasil, namun menurut Pak Desa Je'ne Tallasa masih terdapat juga berbagai kendala, terutama dari segi kesiapan, sebab bagaimana pun bantuan ini adalah hal yang baru sehingga disana-sini masih terdapat kekurangan-kekurangan. Berikut wawancara dengan Pak Desa (NAS) tentang kendala-kendala dimaksud :

“Kendala yang paling terasa dalam penggunaan dana desa ini adalah soal kesiapan, terutama kesiapan dalam hal kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia (SDM), dan kesiapan program, tiga masalah ini sangat terasa ketika program itu ingin dibuat melalui suatu proses yang melibatkan tokoh masyarakat, kepala dusun, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan pemangku kepentingan lainnya. Mereka harus dilibatkan karena itu menjadi persyaratan untuk diberikan dana desa. Harus tercantum dalam RAPBDesa, harus mendapat persetujuan dan seterusnya. Disamping itu, program ini juga menggunakan komputer dengan berbagai program yang selama ini belum tersedia di desa. Tapi sukurlah menurutnya karena tahun anggaran 2016/2017, pemerintah pusat sudah akan memberikan bantuan komputer disertai dengan pelatihan operatornya dalam rangka lebih mengefektifkan pengelolaan dana desa”. (Wawancara, 2 April 2016)

Bagaimana kesiapan kepala desa menerima dana desa dilihat dari aspek kelembagaan, berikut hasil wawancaranya.

#### **a. Kesiapan Kelembagaan**

Masalah kelembagaan memang penting karena menjadi prasyarat bagi pemerintah desa untuk mendapatkan bantuan dari manapun sumbernya. Dana Desa misalnya, tidak bisa diterima kalau tidak dilengkapi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa). Dan untuk membuat kedua rencana kerja ini harus melalui mekanisme, mulai dari dusun dengan Musyawarah Dusun, selanjutnya Musyawarah Desa, dan seterusnya. Setiap perencanaan ditingkatan tertentu juga diikuti orang atau lembaga yang sudah terdaftar dan terlembagakan. Tidak sembarang orang atau lembaga yang



mengikuti kegiatan perencanaan, dan tidak sembarang pula orang yang harus berpartisipasi.

Penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana ini harus terlembagakan karena ada aturan kerja yang mengikat.

Ulasan di atas memberi isyarat bahwa aspek kelembagaan bukan saja penting tetapi juga menjadi keharusan. Selain itu aspek penguatan kelembagaan penting juga diperhatikan sebab meskipun lembaganya sudah ada akan tetapi kalau pengurusnya tidak aktif pastilah lembaganya tidak bekraja secara amaksimal, oleh sebab itu aspek kelembagaan dan penguatan kelembagaan penting dan harus diadakan serta dikembangkan. Berikut petikan wawancara dengan (NAS), Plt. Kepala Desa Je'ne Tallasa tentang kesiapan kelembagaan dalam rangka penggunaan dana desa

“Aspek kelembagaan memang merupakan salah satu masalah dalam penggunaan Dana Desa. Salah satu contoh menurutnya adalah belum dibentuknya lembaga ekonomi desa. Lembaga ini seharusnya sudah ada saat Dana Desa digulirkan, karena salah satu peruntukan Dana Desa adalah 20% diperuntukkan bagi usaha ekonomi rakyat, sebagai bagian dari program pemberdayaan yang menjadi fokus dana desa selain program untuk pembangunan. Karena belum ada lembaga ekonomi sehingga dana itu dialihkan pada kegiatan lain seperti renovasi bangunan kantor desa, yang belakangan disebut justru tidak diperbolehkan. Lembaga ekonomi desa yang belum terbentuk, demikian juga lembaga turunannya di masyarakat seperti Kelompok Usaha Bersama (KUBE) juga belum terbentuk, padahal lembaga seperti ini harus terbentuk sebelum dana desa dicairkan. Di Desa Je'ne Tallasa terdapat lima lembaga desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, BKD (Badan Kerjasama Desa), Dan (Rencana) Badan Usaha Desa (Bundes). Lembaga-lembaga ini sudah terdaftar, hanya

memang harus diakui bahwa lembaga tersebut belum professional sebagaimana lembaga modern yang terorganisir dengan baik, Lembaga di desa ini meskipun sudah terdaftar dan berbadan hukum tetapi orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pekerjaan masing-masing, ada tokoh masyarakat yang perkajannya guru, pegawai, petani, dan masyarakat biasa, dan kalau ada kegiatan dan diundang seringkali harus disesuaikan dengan waktunya, karena tidak bisa dipaksakan, mereka bukan digaji seperti PNS, dan tidak bisa diberi sanksi kalau tidak hadir”. (Wawancara, 2 April 2016).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan sangat penting, terutama karena semua pembangunan diawali dengan sebuah perencanaan yang melibatkan orang dan kelompok yang sudah terlembagakan, oleh sebab itu menjadi tanggung jawab kepala desa untuk membuat lembaga dimaksud. Sebagaimana diketahui bahwa perencanaan pembangunan setiap tahun di desa memang memerlukan dokumen yang saling terkait satu sama lain, misalnya Rencana Kerja Pemerintah Desa ( RKP Desa), Dokumen tersebut merupakan pepaduserasian usulan kegiatan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang). Yang diselenggarakan mulai jenjang desa/kelurahan, kecamatan dan kota. Dokumen ini berisi tentang program, kegiatan beserta nilai anggaran indikatif yang akan diajukan dalam APBD , selanjutnya berisi tentang Kebijakan umum anggaran APBD. Dokumen tersebut disusun dengan mengacu kepada tujuan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka panjang menengah (RPJM-Desa) dan selanjutnya disesuaikan dengan RKP-Des. Dokumen ini memuat informasi tentang arah kebijakan untuk masing-masing bidang kewenangan pemerintah daerah, selanjutnya

3) Prioritas dan platform APD tahun anggarantang Kebijakan umum anggarann berjalan

Dokumen yang disusun berdasarkan KUA ini memuat informasi tentang program kegiatan pembangunan, 4). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) . Dokumen ini disusun berdasarkan KUA, PPA, dan RKPD, APBD secara umum terdiri dari nota keuangan beserta anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). D) Keterkaitan antara agenda setting dengan policy pormulation, sesuai dengan kemendagri Nomor 29/2002. Kebijakan umum dan anggaran sebagai hasil dari proses agenda setting , menjadi acuan dalam perencanaan perasional, untuk menyusun usulan program dan kegiatan.

Aspek kelembagaan memang masalah, dan ini juga diakui oleh Kepala Bagian Pemerintahan Kantor Bupati Gowa (MRS) bahwa di desa bukan saja kelembagaannya, tetapi juga fungsi dan perannya, Diakui bahwa desa di Kabupaten Gowa, terutama yang secara geografis mempunyai tingkat kesulitan yang tinggi masih memiliki hambatan, terutama pada pengorganisasian dan personal, mereka meski anggota dari lembaga desa, tetapi sering tidak aktif disebabkan oleh pekerjaan masing-masing. Berikut petikan wawancaranya.

“ Aturan memang menghendaki bahwa setiap putusan desa harus melalui proses dan tentu saja melibatkan partisipasi masyarakat, dan keterlibatan mereka diharapkan terlembagakan, dan ini memerlukan lembaga yang permanen dan berfungsi sebagaimana mestinya, namun seringkali bermasalah karena aktifitas mereka sebagai guru, pegawai, petani dan sebagainya, mereka tidak punya waktu, tidak seperti organisasi desa yang memang digaji dan merupakan pekerjaan pokoknya, namun demikian setiap musyawarah desa tetap saja diusahakan hadir dan berpartisipasi agar putusan-putusan desa benar-benar datang dari masyarakat sehingga apa yang diinginkan oleh pemerintah itu juga yang menjadi keinginan masyarakat.” (Wawancara, 4 April 2016).

Uraian di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan memang penting, namun demikian tidak bisa dipungkiri bahwa mereka yang terlibat dalam lembaga tersebut memiliki tugas pokok masing-masing, oleh sebab itu kendala paling utama adalah personal, bukan lembaganya. Menurut kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, bahwa aspek kelembagaan memang penting, tetapi kita kondisikan saja, sebab kalau itu yang selalu menjadi masalah pasti program tidak bisa berjalan, oleh sebab itu kita realistis saja, bekerja maksimal dan penuh tanggung jawab. Berikut petikan wawancaranya

“Dana Desa yang tiba-tiba datang, memang membuat bingung kepala desa dan perangkatnya, mereka sesungguhnya belum siap akan tetapi diharuskan karena komitmen pemerintah. Karena ini perintah tentu saja harus dijalankan, sambil jalan sambil belajar, soal kelembagaan itu diakui masih lemah dan belum berimbang dengan volume kerja yang ada, apalagi anggota-anggotanya adalah partisipan, bukan anggota dan personal yang memang bekerja untuk itu. Oleh sebab itu kita kondisikan dan berharap akan ada perbaikan ke depan” (Wawancara, 5 April 2016)

Beberapa petikan wawancara di atas, menunjukkan bahwa aspek kelembagaan menjadi salah satu kondisi riil kesiapan kepala desa menerima dana desa, diakui bahwa program yang tiba-tiba datang tersebut adalah program harap-harap cemas, disatu sisi adalah rezeki karena ada dana, tetapi dilain sisi dianggap sebagai reziko karena bisa berdampak hukum dikemudian hari. Mengenai hal ini menarik disimak apa yang dikemukakan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa, (ASR) berikut petikan wawancaranya :

“ Dana desa yang selama ini disebut akan bermasalah sejak awal kami sudahantisipasi, caranya, melalui pelatihan kepada para pengelola termasuk kepala desa, bendahara dan perangkat desa. Kenapa karena memang ini yang

dihawatirkan akan bermasalah, disamping programnya baru, juga memerlukan keahlian dan keterampilan, misalnya dalam penggunaan komputer, sebab program Dana Desa bersentuhan dengan IT sehingga dari awal kami melakukan pelatihan” (Wawancara, 5 April 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala Badan di atas, juga dibenarkan oleh pendamping dana desa (AND) berikut petikan wawancaranya.

“Beberapa bulan sebelum dana desa digulirkan kami telah ditatar mengenai dana desa dan seluk beluknya, dan bersyukur bahwa apa materi yang diberikan saat penataran, itu juga yang ada dilapangan sehingga memudahkan bagi kami untuk memberi bimbingan dalam pengelolaan dana desa. (Wawancara, 5 April 2016)

Ungkapan di atas juga dibenarkan oleh pendamping dana desa lainnya (SRI) bahwa kami sudah melalui pelatihan sebelum ke lapangan, dan benar kata pak desa bahwa kesulitan yang dialami bisa teratasi berkat bimbingan pendamping desa dan pejabat kabupaten. Ungkapan yang sama dikemukakan oleh ibu desa (SUN) bahwa dana desa menghadapi berbagai kendala, namun dengan bimbingan dari kabupaten dan pendamping akhirnya semuanya bisa teratasi.

Apa yang diungkapkan oleh kepala Badan Pemberdayaan di atas, ditambah lagi penjelasan yang dikemukakan oleh pendamping nampaknya berbeda dengan yang dialami oleh kepala desa dan stafnya, berikut petikan wawancaranya.

“Meski diakui oleh pendamping desa memiliki pengetahuan mengenai pengelolaan dana desa sebab sudah pernah diadakan pelatihan bagianya, akan tetapi bagi kepala desa dan Kabag pemerintahan Desa Je;ne Tallasa menemukan lain, bahwa pendamping desa belum maksimal bekerja, mereka seringkali tidak mengerti dan memahami masalah, bahkan seringkali perangkat desa lebih paham dari pendamping desa, andai saja mereka mengerti pasti tidak ada masalah, namun begitulah kondisinya”. (Wawancara, 5 April 2016).

Ulasan di atas memberi petunjuk bahwa kesulitan yang dialami oleh desa tidak sertamerta bisa ditangani oleh pihak kabupaten dalam hal ini Badan Pemberdayaan Masyarakat, tidak pula oleh pendamping, aspek kelembagaan tetap saja menjadi kendala tersendiri sehingga ke depan perlu dibenahi.

#### **b. Kesiapan Sumber Daya Manusia.**

Sumber Daya Manusia (SDM), merupakan salah satu faktor menentukan keberhasilan penggunaan Dana Desa. Sebab dialah yang membuat perencanaan, melaksanakan, dan melakukan evaluasi. Seperti telah dijelaskan terdahulu bahwa penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD). Artinya setiap usulan Dana Desa harus menyertakan dokumen sebagaimana disebutkan di atas, kalau tidak berarti usulan tersebut ditolak. Dokumen-dokumen tersebut tentu saja harus dibuat di desa dan melibatkan orang-orang yang harus memiliki kemampuan akademik dan teknis yang baik, namun kenyataannya kemampuan mereka sangat terbatas. Berikut petikan wawancara Kepala Desa .

“Ketika Dana Desa datang sesungguhnya kami gembira, karena bagaimanapun juga ini adalah dana yang diperuntukkan bagi pembangunan dan masyarakat, namun kegembiraan itu berubah menjadi keprihatinan sebab ternyata dana desa ini memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang rumit, ya namanya juga program baru, kami masih kabur, apalagi banyak programnya yang harus menggunakan komputer. Disamping itu membuat RAB Desa dan memasukkan program drainase dan veveing blok memerlukan kemampuan teknis yang tinggi, hal seperti ini sesungguhnya kerja seorang teknik yang punya kemampuan menghitung dan

menganalisis dengan cermat. Namun kenyataannya kami tidak memiliki sumber daya yang demikian, kami punya sumber daya sangat terbatas, hanya bisa melaksanakan tugas-tugas administrasi, sementara dalam waktu yang bersamaan perencanaannya harus secepatnya di masukkan dalam RAB Desa untuk selanjutnya diusulkan untuk mendapatkan dana desa. Kerumitan berikutnya adalah pelaporan yang juga memerlukan kemampuan ekstra, lagi-lagi itu menggunakan komputer dengan program tertentu, sementara kami punya tenaga sangat terbatas. Yang jadi rumit juga adalah waktu yang tersedia karena setiap tiga bulan dilaporkan lagi tentang kemajuan program. Rumit sekali dan selalu kami hati-hati karena kita harus sesuai dengan aturan dan pengawasan dari berbagai pihak, termasuk wartawan dan LSM". (Wawancara, 2 April 2016)

Apa yang diungkapkan oleh Plt. Kepala Desa Je'ne Tallasa di atas menunjukkan bahwa sumber daya manusia yang dimiliki Desa Je'ne Tallasa belum siap untuk menerima Dana Desa yang bukan saja tiba-tiba, akan tetapi juga rumit dan memerlukan pemahaman, memerlukan kemampuan teknis, apalagi dengan waktu yang relatif terbatas. Data sekunder dalam bentuk dokumen yang kami dapatkan di kantor desa menunjukkan bahwa kondisi ril SDM Desa Je'ne Tallasa memang relatif kecil dibanding dengan volume kerja dan spesifikasi yang dibutuhkan. Jumlah pegawai 8 Orang, 1 PNS, terdiri dari kaur umum, bendahara, kaur pemerintahan, kaur pembangunan, kaur umum. Sementara itu direncanakan akan ada kasi-kasi , tetapi sampai saat ini belum, nanti diperdakan dan ada honornya. Sementara itu imbalan yang diterima pun tidak seberapa misalnya, Dusun diberi tunjangan sebesar Rp. 850.000 berasal dari APBD sebesar Rp. 500.000 dan dari ADD Rp. 350.000. sementara itu untuk pegawai sebesar 1,1 Juta berasal dari ADD.

Dalam kaitan dengan SDM, Sekretaris Badan Permusyawaratan Desa ( Dg. NGN) yang sempat kami wawancarai di rumahnya ( 3 April 2016) mengemukakan bahwa :

“Dilihat dari aspek SDM perangkat desa ini memang terbatas, terutama jika dibanding dengan jenis dan volume kerja yang ada, semakin hari semakin banyak dilayani karena penduduk semakin bertambah dan kualitasnya juga semakin baik, ini disebabkan oleh penduduk pendatang yang menempati perumahan yang dibangun developer. Desa ini kan termasuk desa dengan penduduk terbesar kedua setelah Desa....jadi memang memerlukan SDM yang jumlahnya relative banyak dan kualitasnya semakin meningkat. Kaitannya dengan Dana Desa, Sekretaris BPD ini mengungkapkan bahwa sangat tidak berbanding, terutama dari segi spesifikasi antara dana desa dengan SDM, satu sisi Dana Desa cepat, dan rumit, dilain sisi kemampuan SDM lemah, terutama dari aspek perencanaan yang membutuhkan kemampuan teknik yang baik. Merencanakan drainase dan veving blok dan merehab kantor desa saja misalnya itu membutuhkan kemampuan menghitung dan menganalisis, tetapi tenaganya harus diambil darimana, sementara dana desa yang diperuntukkan untuk itu terbatas penggunaannya. Jadi kalau dikatakan kami belum siap menerima dana desa dilihat dari SDM itu benar, tetapi ya mau diapa lagi, ini perintah dan harus dilaksanakan, sambil bekerja juga belajar, dan bertanya kepada kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten, serta mempelajari petunjuk pelaksanaannya, demikian juga sedikit bimbingan dari pendamping desa. (Wawancara 3, April 2016).

Berikut akan dikemukakan ringkasan temuan penelitian tentang kesiapan desa menerima dana desa dilihat dari aspek Sumber Daya Manusia (SDM).

#### c. Kesiapan Program

Kesiapan program menjadi salah satu hal yang menyita perhatian para kepala desa, betapa tidak sebab dana desa tiba-tiba datang sementara program belum siap. Meski banyak hal yang perlu dibenahi, namun tidak serta merta program muncul dan dengan gampang dibuat, masalahnya tidak semua program bisa dilakukan, ada aturan-aturan yang mengikat, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014



tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Dengan begitu program dana desa, tidak bisa dibuat dan keluar dari rencana pembangunan, baik jangka menengah lima tahunan maupun satu tahunan. Oleh sebab itu kalau dana desa terlambat diterima oleh desa, bukan disebabkan oleh kucuran dana dari Jakarta yang terlambat, akan tetapi disebabkan oleh desa yang memang terlambat membuat program,

Bukan hanya itu, desa mengalami rasa takut, terutama karena berita-berita di media tentang kemungkinan dana desa disalahgunakan, dan kalau itu terjadi maka KPK akan menindaknya. Dengan begitu ada rasa gamang, takut jangan-jangan ini menjadi masalah dikemudian hari. Bagaimana kondisi riil Desa Je'netallasa menerima dana desa dilihat dari aspek program berikut wawancara dengan Plt. kepala desa.

“Memang ada rasa takut karena berita-berita di TV, dan di Surat Kabar tentang dana desa yang kalau tidak hati-hati akan ditangkap oleh KPK, berita itu membuat kami hait-hati membuat program, apalagi kami juga semula belum paham betul dengan dana desa, terutama aturannya, apa yang akan diprogramkan, apa yang bisa dan yang tidak bisa. Masalahnya ini program baru dan petunjuk teknisnya belum terlalu dipahami. Jadi kalau dikatakan belum siap dari segi program, itu betul, tetapi penyebabnya lebih banyak disebabkan oleh ketidaktahuan, persoalan tentang apa kebutuhan desa itu kami sudah sangat tau.” (Wawancara, 3 April 2016).

Apa yang dijelaskan oleh Pak Desa di atas menunjukkan bahwa memang ada rasa takut kepala desa, terutama dalam membuat program, hal ini disebabkan karena dia belum mengerti dan memahami betul seperti apa program yang harus dibuat sesuai dengan petunjuk dan keinginan dana desa itu sendiri, mereka takut terjerat hukum

dan melanggar. Disamping itu program yang dibuat memerlukan waktu dan tentu saja keterampilan, berikut wawancara dengan kepala desa .

“Barangkali kalau waktunya panjang, tidak ada masalah, namun ini waktunya sangat sempit dan harus dibuat secepatnya, lagi pula program yang akan dibuat disesuaikan lagi dengan program pembangunan jangka menengah dan satu tahun, kalau tidak sesuai maka program akan ditolak, jadi memang kita kewalahan, bukan hanya itu, program itu juga disusun dengan baik dan menggunakan program computer, padahal kami punya staf belum siap untuk itu”. (Wawancara, 3 April 2016)

Ulasan pak desa di atas membuktikan lagi bahwa sesungguhnya desa belum siap menerima dana desa dilihat dari aspek program, lagi-lagi dengan alasan waktunya yang sempit, dan kesiapan tenaga yang kurang, disamping itu sinkronisasi antara program dengan dokumen wajib seperti RPJM-Desa dan RKP-Desa harus dilakukan dan ini juga menjadi kendala yang pada gilirannya menghambat dilihat dari segi waktu penyelesaiannya. Harus diakui bahwa dana desa yang datang secara cepat membuat desa menjadi kewalahan, dan dalam waktu bersamaan dituntut untuk melaksanakan, apalagi dananya sudah cair. Karena itulah dengan berbagai kekurangan pada akhirnya program dibuat, berikut wawancara dengan Pak Desa.

“Ya akhirnya kami juga membuat program, karena tuntutan dan keharusan, caranya dengan banyak bertanya kepada kabupaten dalam hal ini kepala badan pemberdayaan masyarakat, demikian juga kepada teman-teman di desa lain. Kami tidak sempat lagi secara panjang lebar berdiskusi dengan tokoh masyarakat, karena kami sendiri belum memhamai, dan kami dituntut untuk secepatnya membuat. Oleh sebab itu, programnya kurang lebih sama dengan desa lain. misalnya pembuatan drainase sepanjang 1,1 Km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je’ne Tallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. selanjutnya pemasangan Veping blok sepanjang 200 M, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan” (Wawancara 4 April, 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala desa di atas, nampak jelas bahwa program yang dibuat kurang lebih sama dengan yang dibuat oleh desa-desa lain, mekanisme pembuatannya pun bukan melalui mekanisme musyawarah dari bawah, akan tetapi bimbingan dan petunjuk dari atas, Hal ini disebabkan oleh waktu yang sangat mendesak, aturan yang juga belum terlalu dipahami, serta tenaga atau staf yang belum memahami teknis pembuatannya. Karena keharusan maka pihak kabupaten turun tangan membantu dan jadilah program itu menjadi program yang cenderung sama disetiap desa, mulai dari program pembangunan fisik sampai kepada program pemberdayaan masyarakat.

## **2). Kasus Desa Bontoala**

Desa Bontoala Tahun anggaran 2015/2016 menerima dana desa sebesar Rp. 328.858 juta lebih. dan anggaran itu telah direalisasikan pada beberapa program seperti pekerjaan drainase, paving blok, perbaikan dan pembelian sarana kantor seperti kursi, meja, AC, TV, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat seperti keterampilan menjahit bagi keluarga dan wanita.

Desa yang didiami oleh penduduk sebesar 18.858 jiwa dengan rincian jiwa Laki-laki dan jiwa perempuan, (persi profil desa sebesar 14.574 jiwa, terdiri dari 7.104 jiwa laki-laki dan 7.470 perempuan dengan jumlah KK sebanyak 2.915. Desa ini dulunya didominasi oleh petani, buruh, tetapi saat ini sudah bervariasi dengan kehadiran pendatang dengan pekerjaan pegawai dan karyawan.

Desa ini secara garis besar memiliki empat dusun, yaitu Dusun Lambengi, Dusun Taborong, Dusun Manyampa dan Dusun Ana'Gowa. Desa yang menjadi

tujuan keluarga baru ini memiliki luas sekitar 2,33 Km<sup>2</sup> dengan batas-batas wilayah, sebelah Barat berbatasan Desa Taeng, sebelah utara berbatasan dengan kelurahan Sungguminasa, sebelah selatan dengan Desa Je'netallasa, dan sebelah timur berbatasan dengan Desa Mangngalli.

Desa ini memang menjadi idaman para developer dan kelaurga baru, karena jaraknya dari ibu kota Kabupaten Gowa yaitu Sungguminasa yang dekat bahkan dekat juga dengan ibukota Provinsi Sulawesi Selatan yakni Makassar.

Bagaimana kondisi rill kesiapan Desa Bontoala menerima Dana Desa Tahun 2015/2016, berikut petikan wawancara dengan pelaksana harian kepala Desa HRS di Kantor Desa Bontoala Tanggal 18 April 2016

“Sama halnya dengan desa-desa lain penerima Dana Desa, kami juga melaksanakan berbagai kegiatan dalam bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan menggunakan dana desa yang Tahun 2015 yang cair sekitar bulan tujuh sebesar tiga ratus juta lebih ini kami telah melatih kelompok masyarakat menjahit, rehab dan pembelian perlengkapan kantor, drainase dan veving blok. Meski sudah terlaksana seratus persen, akan tetapi prosesnya berat, karena kami dikejar waktu, dan pelaporannya menggunakan format tertentu berdasarkan ketentuan yang terkadang juga tidak jelas. Yang paling sulit adalah mencari orang yang bisa melaksanakan dan bisa ditempati bertanya, soalnya ini program baru dan semua kita di kantor desa ini belum memhami sepenuhnya, kami takut jangan-jangan salah dan berkibat fatal, karena itulah kami sangat hati-hati. Tapi karena ini harus dilaksanakan maka ya tidak ada jalan lain kecuali melaksanakannya. Beruntung juga karena kami berdekatan dengan kantor PMD dan kalau ada kesulitan kita bertanya lagi.

Penjelasan yang dikemukakan oleh pelaksanan desa di atas, kurang lebih sama dengan yang diungkap oleh desa-desa lain, umumnya mengeluh disebabkan oleh program yang tiba-tiba, tidak ada persiapan, dan tidak bisa tidak harus dilaksanakan karena dananya sudah cair. Selanjutnya yang paling urgen adalah kesiapan sumber

daya manusia karena program ini bukan program biasa, tetapi program yang membutuhkan keterampilan khusus, terutama dalam membuat program dan pelaporan. Hal ini dibenarkan oleh Bendahara Desa Bontoala, AHM berikut petikan wawancaranya.

“Memang waktu itu kami kewalahan, soalnya program itu membutuhkan keterampilan dalam penyusunan program demikian juga dalam pembuatan laporan. Beruntung kami selalu bertanya kepada PMD kabupaten, dan orang-orang disitu juga bersedia memberikan penjelasan. Hanya saja tidak semua yang kami pertanyakan memuaskan, karena dia sendiri seringkali belum memahami betul keinginan program ini. Soalnya peraturannya juga dimaknai berbeda sehingga yang satu mengatakan begini dan yang lain mengatakan begitu, namun demikian, akhirnya selesai juga meski tidak memuaskan “ (Wawancara Tanggal 18 April 2016)

Penjelasan bendahara di atas semakin nampak bahwa faktor kesiapan Desa menerima Dana Desa menjadi faktor determinan yang berakibat pada kualitas program dan pelaporan menjadi rendah, Hal ini disebabkan oleh waktu yang terbatas, waktu yang relatif singkat dan tidak bisa tidak harus diselesaikan. Ini tentu saja menjadi pembelajaran pada tahun anggaran berikut sebab Tahun 2016 dana desa akan lebih besar lagi, dan tentu ini membutuhkan kesiapan yang lebih matang lagi.

Disamping aspek program, aspek kelembagaan dan SDM juga memberi kontribusi pada terlaksananya penggunaan dana desa. Berikut akan dijelaskan masing-masing aspek tersebut :

#### **a. Kesiapan Kelembagaan**

Kesiapan kelembagaan menjadi faktor yang menentukan dalam penggunaan Dana Desa, Hal ini disebabkan oleh aturan bahwa setiap penggunaan Dana Desa harus melalui suatu mekanisme, yang melibatkan sejumlah pihak, misalnya

kelembagaan desa itu sendiri, Lembaga Musyawarah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan sebagainya. Lembaga-lembaga inilah yang membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-D), kemudian membuat Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa).

Penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana ini harus terlembagakan karena ada aturan kerja yang mengikat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan penting sebab kalau tidak ada lembaga dan tidak berfungsi secara maksimal pastilah tidak menghasilkan produk perencanaan yang baik. Berikut petikan wawancara dengan Pelaksanan Tugas (PLT) kepala Desa Bontoala. ( Tanggal 20 April 2016)

Lembaga-lembaga Desa di Bontoala, baik pemerintah maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan, sudah sejak lama ada, karena lembaga itu adalah keharusan, seperti kelembagaan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), demikian juga, PKK, Karangtaruna, kelompok pemuda, wanita dan sebagainya. Kelompok-kelompok inilah yang di dalamnya berisi orang-orang yang bisa memberi buah pikiran, gagasan-gasan mengenai rencana kerja menengah dan tahunan. Apa yang menjadi prioritas dan keperluan masyarakat. Kalau tidak ada lembaga-lembaga ini maka aspirasi masyarakat tidak akan kesampaian, berarti kalau ada program yang dibuat pemerintah tanpa melibatkan lembaga-lembaga ini pastilah otoriter sifatnya.

Uraian di atas memberi petunjuk bahwa di Desa Bontoala dari aspek kelembagaan sudah baik, namun apakah lembaga itu berjalan dengan baik atau tidak, persoalannya meski ada lembaga kalau hanya sekedar lembaga pastilah tidak akan

menghasilkan produk kebijakan yang demokratis dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Berikut petikan wawancara ketua BPD (RSD) tentang kelembagaan.

“Meski ada lembaga, misalnya BPD, tetapi tidak bisa juga berfungsi maksimal karena ketika Dana Desa datang tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan rapat-rapat, masalahnya sangat mendadak, dan waktunya sangat sempit, jadi jalan yang paling terbaik adalah memunculkan saja ide-ide, apa yang bisa dilakukan itu saja yang dikerjakan, apa yang diprogramkan oleh desa tetangga itu juga yang dikerjakan, jadi kami lakukan saja apa yang bisa”.. (Wawancara, Tanggal 21 April 2016).

Uraian di atas menunjukkan betapa lembaga, meskipun ada, tetapi tidak difungsikan disebabkan oleh situasi dan kondisi ketika itu yang serba mendadak. Yang menjadi perhatian adalah bagaimana memanfaatkan dana yang sudah ada untuk dipergunakan sesuai dengan apa yang dipikirkan, apa yang diinginkan dan apa yang menjadi petunjuk dari kabupaten, Ini tentu menjadi sebuah realitas bahwa dana desa benar-benar, terutama untuk tahun pertama ini sangat riskan dari segi kelembagaan, karena program tidak lagi melalui mekanisme musyawarah, tetapi melalui pemikiran-pemikiran pragmatis.

Waktu yang begitu sempit juga berpengaruh kepada program yang seharusnya diperuntukkan bagi keluarga miskin pedesaan, tetapi tidak ada waktu untuk membentuk lembaganya. Berikut wawancara dengan ibu desa (ANI) Tanggal 22 April 2016.

“Dana desa itu diperuntukkan juga untuk usaha-usaha kecil di desa, namun belum ada wadahnya, mau dibentuk waktunya juga sangat terbatas, akibatnya dana desa yang seharusnya diperuntukkan bagi usaha kecil, akhirnya dana itu diperuntukkan pada pelatihan menjahit kepada wanita dan remaja putri, yang penting sama peruntukannya yaitu untuk pemberdayaan masyarakat.”

Uraian di atas memberi petunjuk bahwa waktu yang terbatas membuat program tidak berjalan sebagaimana mestinya.

.

**b. Kesiapan Sumber Daya Manusia.**

Seperti halnya desa-desa lain penerima Dana Desa, di Bontoala, dilihat dari ketersediaan sumber daya manusia memang masih lemah, lebih-lebih lagi jika dibandingkan dengan volume kerja ketika Dana Desa direncanakan, dilaksanakan dan dilaporkan penggunaannya. Seperti telah dijelaskan terdahulu bahwa proses perencanaan Dana Desa melibatkan banyak orang dan banyak institusi, mengorganisir mereka sebagai sumber daya tentu bukan masalah yang mudah, memerlukan manajemen dan kepemimpinan dari seorang kepala Desa, demikian juga dalam membuat perencanaan program diperlukan bukan saja soal kepemimpinan kepala desa tetapi juga kemampuan teknis dari seorang bendahara, bagaimana menyusun anggaran, memasukkan dalam format, merekap dan sebagainya. Ini semua memerlukan kemampuan dan keterampilan teknis yang memadai.

Tuntutan akan kemampuan dan keterampilan yang memadai juga diperlukan saat melaksanakan kegiatan di lapangan, mengingat ada beberapa pekerjaan fisik misalnya pembuatan drainase, veping blok dan sebagainya. Berikut wawancara dengan Kepala Urusan Pembangunan Desa Bontoala, (MKM) 27 April 2016.



Membuat RAB untuk drainase dan veving blok bukan hanya angka-angka, tetapi memerlukan perhitungan yang matang, kalau boleh dikatakan memerlukan ilmu keteknikan, padahal sumber daya kami sangat terbatas, akibatnya RAB dibuat seadanya yang penting selesai sesuai tuntutan dan waktu yang tersedia.

Uraian di atas menunjukkan bahwa SDM Desa Bontoala, termasuk yang membuat perencanaan pisik jauh untuk disebut cukup, baik kuantitas maupun kualitas, akibatnya dana desa untuk peruntukan drainase dan veping blok dibuat apa adanya, apalagi dikejar waktu karena dananya sudah ada, segera dikerjakan, dan laporannya pun menyusul akan dibuat. Dengan begitu sesungguhnya kesiapan sumber daya manusia juga menjadi salah satu masalah dalam penggunaan dana desa. Dalam hal pembuatan laporan bendahara Desa (ANI) mengemukakan sebagai berikut :

“ Bukan hanya dalam perencanaan, dan pelaksanaan yang sulit, membuat laporan pun terasa sulit, hal ini sangat terkait dengan SDM, dimana kemampuan personal di desa Bontoala sangat terbatas, waktu laporan dibuat kami setengah mati, persoalannya kami belum terlalu tau program, padahal laporan penggunaan Dana Desa ada format-format tersendiri dan dilakukan dengan menggunakan computer, bukan hanya itu kami diburu terus oleh waktu untuk menyelesaikan karena kabupaten sudah menunggu, katanya lapora ini menentukan diberi tidaknya dana desa berikutnya” (Wawancara, 28 April 2016) .

Apa yang diungkap oleh bendahara desa Bontoala di atas, menunjukkan bahwa kesiapan desa menerima danan desa dilihat dari aspek SDM memang belum siap, sehingga laporan pun dikerjakan secara tergesa-gesa, dan terkesan apa adanya, yang penting memenuhi standar waktu yang telah ditentukan. Ini tentu menjadi masalah tersendiri, sebab subtansi masalah tidak terangkat kepermukaan, yang muncul justru laporan yang mungkin belum tentu benar. Namun apa dikata,kalau desa

melakukan hal yang demikian, itu bukan salah mereka, sebab dipaksa untuk menerima program dan melaksanakannya sesuai dengan waktu dan petunjuk yang juga kurang jelas, tidak dipahami secara detail, bahkan cenderung berubah-ubah.

Ketersediaan sumber daya manusia yang kurang dibanding dengan volume kerja kepala desa dan perangkatnya, juga diakui oleh Pelaksana Tugas Kepala Desa, berikut betikan wawancaranya.

“Desa ini kurang lebih sama dengan desa lain, hanya memiliki beberapa personal, yang pertama, saya sebagai pelaksana tugas dengan status sekdes dan PNS, selebihnya kepala urusan (KAUR) yaitu Kaur Pemerintahan, Kaur umum, dan kaur pembangunan, ditambah dengan bendahara, Kau-kaur ini diangkat oleh kepala desa dengan tingkat pendidikan Sarjana satu orang dan selebihnya SMA saja, mereka bekerja setiap hari melayani masyarakat yang banyak karena jumlah penduduk desa ini besar, melaksanakan tugas-tugas administrasi, dan terakhir ini membuat perencanaan dan pengelolaan keuangan dana desa. Dana inilah yang merepotkan mereka sebab datang tiba-tiba, tidak ada perencanaan, dan dengan menggunakan pelopran computer dan sebagainya, jadi memang repot.(Wawancara, 28 April 2016)

Ulasan kepala desa di atas, mendukung pernyataan bendahara, bahwa kesiapan SDM menerima Dana desa benar-benar belum siap. Namun karena ini program dan perintah untuk dilaksanakan jadi tidak ada kata lain kecuali dilaksanakan. Dengan begitu dana desa terutama untuk tahun pertama nampaknya baru merupakan eksperimen, tentu saja untuk perbaikan tahun berikutnya. Meski demikian tetap harus mengedepankan prinsip kehati-hatian, sebab meskipun semacam eksperimen bukan berarti asal kerja, asal jalan, lembaga-lembaga lain, seperti inspektorat, BPK, dan KPK, tetap saja memantau perkembangan pelaksanaannya, bukan tidak mungkin akan berurusan dengan hukum, kalau kepala desa tidak berhati-hati.

### c. Kesiapan Program

Ketika Dana Desa tiba, dan harus dilaksanakan Tahun anggaran 2015/2016, hampir semua desa kebingungan program apa gerakan yang harus dibuat, persoalannya, bukan kepala desa tidak ada ide atau gagasan, tetapi masalahnya karena program itu harus sinkron dengan dokumen-dokumen lain yang pernah dibuat sebelumnya, misalnya program itu harus relevan dengan dokumen lima tahunan yang disebut RKPM-Desa, program itu harus yang sudah ada di RKP-Desa tahunan, dan dibuat secara sistematis berdasarkan petunjuk teknis yang dibuat dari kementerian dan kabupaten.

Di tengah kasat kusut kepala desa membuat program juga sering bermunculan berita-berita mengenai pengawasan yang dilakukan oleh KPK yang membuat kepala desa semakin kewalahan, mereka sangat hati-hati, dan ini juga yang menjadi salah satu kendala sehingga program tidak cepat direalisasi. Ketidaksiapan desa menerima dana tersebut berakibat pada keraguan bahkan rasa takut sehingga dana desa mengendap selama beberapa bulan di beberapa Bank Pembangunan Daerah. Hal ini pernah diungkap oleh menteri keuangan Bambang Brodjonegoro bahwa hingga saat ini masih sekitar 86 % dari total anggaran desa tahun 2015 yang mencapai Rp 20,76 Triliun. Dana desa baru tersalurkan ke pemerintah kabupaten kota sekitar 17,8 triliun, dari dana tersebut yang sudah sampai ke desa baru Rp.11,3 Triliun. Tidak sepenuhnya terserap disebabkan banyaknya kendala di lapangan, satu diantaranya desa belum siap menerima dan mengelola dana tersebut. Oleh karena itu pada tahun 2016, setiap desa hendaknya lebih siap dalam mengelola dana desa demi kemajuan

infra struktur dan pembangunan desa, . Pemerintah hendaknya pula siap memberikan bimbingan bagi setiap desa untuk mengelola dana tersebut. Dana desa tahun 2016 naik sekitar 124 % dari Rp 20,76 T menjadi Rp 49,96 T. (Tribun 17 Desember 2015).

Berikut hasil wawancara dengan kepala Desa Bontoala mengenai program yang direncanakan dan dilaksanakan, yang menandai siap atau tidak siap menerimam Dana Desa.

“Program yang kami laksanakan di Desa Bontola, sehubungan dengan penggunaan Dana Desa adalah program yang berhubungan dengan pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan fisik meliputi pembuatan drainase, dan veping blok untuk beberapa jalan dusun. Sementara itu untuk kegiatan pemberdayaan dilakukan pelatiha menjahit bagi kaum ibu dan remaja putri. Selain itu kami juga melakukan perbaikan fisik kantor desa dan pem,berlian perabot dan AC. Program ini diadakan berdasarkan petunjuk dari kabupaten dan melihat serta mendengar teman-teman di desa lainnya. Kami diburuh waktu sehingga tidak sempat lagi membuat program bersama dengan lembaga-lembaga lain, yang penting terpenuhi waktu dan petunjuk dari atas,: (Wawancara Tanggal 28 April 2016).

Apa yang dikemukakan oleh pelaksana Tugas kepala desa di atas memberi isyarat bahwa sesungguhnya program yang dibuat dan dilaksanakan oleh Desa Bontoala adalah program yang juga dilakukan oleh desa lain, apalagi memang ada petunjuk dari kabupaten. Dengan begitu program itu bukan tumbuh dari bawah, tetapi muncul dari atas, meskipun diakui juga oleh kepala desa bahwa itu sudah sesuai dengan keinginan dan kepentingan masyarakat setempat. Berharap gagasan dari bawah untuk pembuatan program, memang susah sebab waktunya yang terbatas, lagi pula petunjuk teknis belum terlalu jelas, sehingga memungkinkan mereka itu bertanya ke kabupaten.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa), adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun yang memuat arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, kebijakan umum, program, program satuan kerja perangkat daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas ke wilayahan, disertai dengan rencana program kerja.

Selanjutnya, Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPD), adalah dokumen perencanaan satu tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM-Desa, yang memuat rancangan kerangka ekonomi desa dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang mutakhir, program prioritas, pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaan serta prakiraan maju, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah (RKP).

### **3). Kasus Desa Moncongloe**

Moncongloe merupakan salah Desa yang menerima Dana Desa Tahun Anggaran 2015/2016. Desa ini menerima Rp. 281 juta lebih, dan anggaran itu telah direalisasikan pada beberapa program seperti Pembangunan Talud samping Pustu dengan biaya Rp. 122.496.000, Pekerjaan drainase Parangloe Lata dengan biaya Rp. 115.000.000, Peningkatan kapasitas UKM dengan biaya Rp. 10.571,220, Peningkatan kapasitas bendahara Rp. 10.000.000, Peningkatan kapasitas UKM dengan biaya Rp. 10.571.200, Peningkatan kapasitas KPMD dengan dana sebesar Rp. 3.000.000.

Desa yang didiami oleh penduduk sebesar 1.014 jiwa dengan rincian 986 jiwa Laki-laki dan 2.000 jiwa perempuan, tersebar di tiga dusun yaitu dusun Pannambungan. dusun Parangloe Lata dan dusun Maccini Dalle . Desa yang berada

disekitar Dana Bili-bili ini memiliki luas sekitar 19,22 Km<sup>2</sup> dengan batas-batas wilayah, sebelah Utara berbatasan dengan Desa Kelurahan Lanna, Kecamatan Parangloe, sebelah timur berbatasan dengan desa Bilalang, sebelah selatan berbatasan dengan desa Pattallikang, dan desa Moncongloe, selanjutnya sebelah barat berbatasan dengan desa Bili-bili Kecamatan Bontomarannu.

Bagaimana kondisi riil kesiapan Desa Moncongloe menerima Dana Desa Tahun 2015/2016, berikut petikan wawancara dengan Hj. SUM, Kamis, 14 April 2016. Di kantor Kepala Desa Moncongloe.

“Meski sudah terlaksana seratus persen, akan tetapi proses penggunaan dana desa luar biasa, mulai saat direncanakan, dilaksanakan sampai kepada pelaporannya. Karena ini adalah hal yang baru, datangnya pun tiba-tiba sehingga kami juga khawatir, sebagaimana halnya berita-berita mengenai dana desa di media bahwa dana desa rawan. Dan memang kami kewalahan, apalagi kami juga terbatas dari segi SDM, beruntung mereka mau belajar, mau diajar, kami sering bertanya kepada PMD kabupaten, pendamping desa dan beberapa pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa.(PPKD), tim penyusun APB-Desa yang bertugas di desa sehingga semuanya bisa terselesaikan. Yang paling sulit dirasakan adalah saat pelaporan, soalnya dana baru turun bulan juli, sementara pelaporan akan dilaksanakan pada bulan desember, berarti antara bulan januari dan bulan mei tidak ada kegiatan, bayangkan kami hanya sempat mengerjakan program empat bulan. Tapi ini kami sudah antisipasi melalui cara-cara tertentu, kebetulan yang melakukan pekerjaan adalah warga dalam desa sendiri dan saya bagi perdusun sehingga waktu yang terbatas itu pun kami dapat buru.

Apa yang diungkap oleh ibu desa Moncongloe di atas nampak bahwa proses penggunaan dana desa memang terasa sulit, terutama saat pelaporan, hal ini disebabkan oleh beberapa hal antara lain, waktunya yang relatif singkat, yang seharusnya dananya cair bulan januari, tetapi justru cair pada bulan juli, selanjutnya pelaporan menggunakan komputer dengan berbagai program dan spesifikasi,

sementara SDM yang mengelola itu sangat terbatas, Kenyataan seperti ini tentu saja sangat dimaklumi sebab Dana Desa adalah program baru dan bisa dikatakan sangat tiba-tiba kehadirannya, akibatnya, desa sesungguhnya belum siap, tetapi program harus sudah dilaksanakan sehingga pelaksanaan dan pelaporan boleh dikata tidak terlalu berkualitas.

Memang kekhawatiran akan terjadinya masalah sejak awal disampaikan oleh berbagai pihak, termasuk KPK, namun karena ini keharusan maka tidak ada jalan lain kecuali program harus dilaksanakan. Kepala desa pun khawatir malah ketakutan, tetapi beruntung sebagaimana diungkap oleh ibu desa bahwa kabupaten dan pendamping, meskipun belum maksimal kerjanya, tetapi telah memberi kontribusi pada terlaksananya program Dana Desa. Dengan demikian maka masalahnya terletak pada aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program yang sebenarnya belum siap tetapi karena dananya sudah ada dan harus dimanfaatkan sehingga tidak ada jalan lain kecuali dilaksanakan. Berikut petikan wawancara dengan kepala desa dan beberapa tokoh lain mengenai kondisi riil kesiapan kepala desa menerima dana desa dilihat dari aspek kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia (SDM), dan kesiapan program.

#### **a. Kesiapan Kelembagaan**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa masalah kelembagaan memang penting karena menjadi prasyarat bagi pemerintah desa untuk mendapatkan bantuan dari manapun sumbernya. Dana Desa misalnya, tidak bisa diterima kalau tidak dilengkapi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa). Dan untuk membuat kedua

rencana kerja ini harus melalui mekanisme, mulai dari dusun dengan Musyawarah Dusun, selanjutnya Musyawarah Desa, dan seterusnya. Setiap perencanaan ditingkatkan tertentu juga diikuti orang atau lembaga yang sudah terdaftar dan terlembagakan. Tidak sembarang orang atau lembaga yang mengikuti kegiatan perencanaan, dan tidak sembarang pula orang yang harus berpartisipasi.

Penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana ini harus terlembagakan karena ada aturan kerja yang mengikat.

Ulasan di atas memberi isyarat bahwa aspek kelembagaan bukan saja penting tetapi juga menjadi keharusan. Selain itu aspek penguatan kelembagaan penting juga diperhatikan sebab meskipun lembaganya sudah ada akan tetapi kalau pengurusnya tidak aktif pastilah lembaganya tidak bekraja secara amaksimal, oleh sebab itu aspek kelembagaan dan penguatan kelembagaan penting dan harus diadakan serta dikembangkan. Berikut petikan wawancara dengan kepala Desa Moncongloe tentang kesiapan kelembagaan dalam rangka penggunaan dana desa

Dari aspek kelembagaan di desa Mocongloe sudah lumayan lengkap, ada BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, kelompok tani, namun lembaga ini harus didukung oleh sumber daya manusia yang bagus, dan kalau ada kegiatan harus disampaikan lebih awal, sebab rata-rata mereka adalah pekerja di sawah, pegawai, ibu rumah tangga dan sebagainya. Itu sebabnya ketika dana desa tiba-tiba datang, kami tidak berkesempatan melakukan pertemuan dengan mereka secara maksimal. Padahal dana desa harus dilengkapi oleh dokumen RPJM dan RKPD, RAB yang semuanya harus selesai tepat waktu, karena menjadi prasyarat bagi diterimanya usulan dana desa. Satu yang



kurang karena belum terbentuk lembaga ekonomi yang disebut Kelompok Usaha Bersama (KUBE)., insya Allah tahun 2016 ini rencana akan dibentuk sebab lembaga ekonomi desa ini menjadi perantara untuk memberi dana kepada masyarakat yang punya usaha kecil. (Wawancara, Kamis 14 April 2016. Di kantor Kepala Desa Moncongloe).

Apa yang diungkapkan oleh ibu desa di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan yang belum maksimal memang menjadi masalah, sebab sebagian dana untuk pemberdayaan masyarakat misalnya, harus dilakukan melalui lembaga, padahal lembaganya belum ada sementara dananya sudah siap, akibatnya dana tersebut dimanfaatkan pada bidang lainnya. contoh belum dibentuknya lembaga ekonomi desa, padahal lembaga ini seharusnya sudah ada saat Dana Desa digulirkan, karena salah satu peruntukan Dana Desa adalah 20% diperuntukkan bagi usaha ekonomi rakyat. Andai lembaga desa sudah siap maka kelompok-kelompok usaha kecil untuk pemberdayaan ekonomi kerakyatan pastilah terlaksana, namun karena itu belum siap sehingga dialihkan ke bidang pemberdayaan personal perangkat desa, Kelompok Usaha Bersama (KUBE)., yang akan dibentuk tahun 2016 ini sekurang-kurangnya sudah bisa menjadi antisipasi ke depan sehingga pemberdayaan ekonomi kecil bisa terlaksana dengan baik.

Aspek kelembagaan memang masalah, dan ini juga diakui oleh Kepala Bagian Pemerintahan Kantor Bupati Gowa (MRK) bahwa di desa bukan saja kelembagaannya, tetapi juga fungsi dan perannya, Diakui bahwa desa di Kabupaten Gowa, terutama yang secara geografis mempunyai tingkat kesulitan yang tinggi masih memiliki hambatan, terutama pada pengorganisasian dan personal, mereka

meski anggoa dari lembaga desa, tetapi sering tidak aktif disebabkan oleh pekerjaan masing-masing. Berikut petikan wawancaranya.

“ Aturan memang menghendaki bahwa setiap putusan desa harus melalui proses dan tentu saja melibatkan partisipasi masyarakat, dan keterlibatan mereka diharapkan terlembagakan, dan ini memerlukan lembaga yang permanen dan berfungsi sebagaimana mestinya, namun seringkali bermasalah karena aktifitas mereka sebagai guru, pegawai, petani dan sebagainya, mereka tidak punya waktu, tidak seperti organisasi desa yang memang digaji dan merupakan pekerjaan pokoknya, namun demikian setiap musyawarah desa tetap saja diusahakan hadir dan berpartisipasi agar putusan-putusan desa benar-benar datang dari masyarakat sehingga apa yang diinginkan oleh pemerintah itu juga yang menjadi keinginan masyarakat.” (Wawancara, 4 April 2016).

Uraian di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan memang penting, namun demikian tidak bisa dipungkiri bahwa mereka yang terlibat dalam lembaga tersebut memiliki tugas pokok masing-masing, oleh sebab itu kendala paling utama adalah personal, bukan lembaganya. Menurut kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (ASR), bahwa aspek kelembagaan memang penting, tetapi kita kondisikan saja, sebab kalau itu yang selalu menjadi masalah pasti program tidak bisa berjalan, oleh sebab itu kita realistis saja, bekerja maksimal dan penuh tanggung jawab. Berikut petikan wawancaranya

Dana Desa yang tiba-tiba datang, memang membuat bingung kepala desa dan perangkatnya, mereka sesungguhnya belum siap akan tetapi diharuskan karena komitmen pemerintah. Karena ini perintah tentu saja harus dijalankan, sambil jalan sambil belajar, soal kelembagaan itu diakui masih lemah dan belum berimbang dengan volume kerja yang ada, apalagi anggota-anggotanya adalah partisipan, bukan anggota dan personal yang memang bekerja untuk itu.oleh sebab itu kita kondisikan dan berharap akan ada perbaikan kedepan. (Wawancara, 5 April 2016)

Beberapa petikan wawancara di atas, menunjukkan bahwa aspek kelembagaan menjadi salahsatu kondisi rell kesiapan kepala desa menerima dana desa, diakui

bahwa program yang tiba-tiba datang tersebut adalah program harap-harap cemas, disatu sisi adalah rezeki karena ada dana, tetapi dilain sisi dianggap sebagai reziko karena bisa berdampak hukum dikemudian hari. Mengenai hal ini menarik disimak apa yang dikemukakan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa (ASR), berikut petikan wawancaranya :

“ Dana desa yang selama ini disebut akan bermasalah sejak awal kami sudah antisipasi, caranya, melalui pelatihan kepada para pengelola termasuk kepala desa, bendahara dan perangkat desa. Kenapa karena memang ini yang di khawatirkan akan bermasalah, disamping programnya baru, juga memerlukan keahlian dan keterampilan, misalnya dalam penggunaan computer, sebab program Dana Desa bersentuhan dengan IT sehingga dari awal kami melakukan pelatihan” (Wawancara, 5 April 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala Badan di atas, juga dibenarkan oleh pendamping dana desa (SUR) dan pendamping local yang ditempatkan di desa Moncongloe (ARN) dan Desa Bilalang. berikut petikan wawancaranya.

“Meski kami baru ditempatkan di dua desa ini, tetapi permasalahannya sudah kami ketahui sebelumnya, karena pengalaman diprogram PNPM lalu, masalahnya tidak terlalu berbeda dengan PNPM Mandiri, yaitu faktor kelembagaan dan sumber daya manusia, masalahnya mereka dituntut untuk bekerja maksimal sesuai dengan aturan dan petunjuk, namun kemampuan mereka terbatas, termasuk pasilitas desa yang tersedia, lebih dari itu, mereka juga kurang dipercaya sehingga kabupaten seringkali ambilalih permasalahan, dan membuat mereka tidak mandiri. (Wawancara, 12 April 2016. Dan 14 April 2016 di Desa Bilalang)

Keterangan yang disampaikan pendamping desa dan pendamping lokal di atas semakin meyakinkan bahwa aspek kesiapan kelembagaan menjadi hambatan dalam pelaksanaan Dana desa, dan ini juga menjadi celah keterlibatan kabupaten lebih jauh ke dalam dan berakibat pada lemahnya kemandirian desa. Hal ini menjadi masalah

tersendiri sebab disatu sisi desa diharapkan mandiri, disisi lain mereka serba kekurangan, dalam waktu bersamaan mereka dituntut kerja cepat dan tepat sesuai dengan aturan dan perundang-undangan yang berlaku. Tuntutan seperti inilah yang seringkali melahirkan program yang prosedural namun secara substantif tidak relevan.

**b. Kesiapan Sumber Daya Manusia.**

Ketersediaan sumber daya manusia di Desa Moncongloe yang terbatas, terutama dilihat dari kualitas dalam pengelolaan danan desa, juga menjadi permasalahan di desa-desa lain penerima program dana desa. Satu sisi desa dituntut untuk bekerja cepat dan sesuai dengan prosedur perundang-undangan, namun dilain sisi mereka mempunyai keterbatasan, Seperti kita ketahui bahwa di desa terdapat dua status pegawai, ada yang diangkat oleh pemerintah dengan status pegawai negeri sipil (PNS), dan ada yang diangkat oleh kepala desa dengan status non pegawai negeri, biasanya sekretaris desa adalah PNS dan di luar jabatan itu adalah pegawai non PNS, dalam beberapa kasus keduanya akur dalam suatu consensus, tetapi dalam beberapa kasus lagi sering terjadi konflik, masalah utamanya adalah pendapatan yang berbeda, sementara kerja sama saja.

Seperti tertera dalam dokumen, Desa Moncongloe memiliki sembilan pegawai satu diantaranya berstatus PNS dengan jabatan sebagai sekretaris desa (Sekdes) dan selebihnya adalah non PNS yang diangkat oleh Kepala Desa dengan jabatan bendahara, kepala urusan umum, kepala urusan pemerintahan, kepala urusan pembangunan, kepala urusan umum. Disamping itu ada juga para kepala-kepala dusun, ketua RW dan RT yang merupakan perpanjangan tangan kepala desa dalam

melaksanakan kegiatan-kegiatan pemerintahan, pembangunan, tugas-tugas kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Pentingnya SDM dalam pengelolaan Dana Desa terlihat di dalam proses pengusulan, dimana setiap desa yang mengusulkan harus melampirkan dokumen-dokumen antara lain RPJMD, RKPD dan sebagainya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD). Artinya setiap usulan Dana Desa harus menyertakan dokumen sebagaimana disebutkan di atas, kalau tidak berarti usulan tersebut ditolak. Bagaimana proses pengusulan dana desa dan bagaimana kondisi riil dilihat dari aspek SDM, berikut wawancara dengan kepala desa Moncongloe Hj. SUM , Kamis ,14 April 2016. Di kantor Kepala Desa Moncongloe.

“Kami sadari bahwa SDM di desa kami masih terbatas, apalagi jika dibanding dengan pekerjaan dana desa, rumitnya dirancang, lebih rumit lagi pelaporannya, waktunya terbatas dan menggunakan program komputer, tapi apa mau dikata karena ini adalah perintah dari atas sehingga tidak bisa tidak harus kami jalankan. Beruntung ada tempat bertanya di kabupaten, dan pertemuan khusus mengenai dana desa di PMD kabupaten, ada juga pendamping desa, dan beberapa tokoh masyarakat yang berpengalaman.

Apa yang diungkap oleh kepala desa di atas menunjukkan bahwa SDM sesungguhnya belum siap, saat dana desa dicairkan, meskipun sebelumnya sudah memiliki RPJMD dan RKPD namun untuk melakukan sinkronisasi dengan RAB yang di dalamnya sudah termasuk dana desa, itu masih sulit, masalahnya karena setiap RAB memerlukan orang-orang yang secara teknis memiliki kemampuan seperti akuntansi, sipil, hukum dan sebagainya. Hal ini pernah juga disampaikan oleh kepala

desa Bilalang dalam suatu wawancara tanggal 12 dan 14 April 2016. bahwa kalau mau ideal, maka sesungguhnya desa itu memiliki orang-orang yang punya kapasitas perencana yang bagus, dan perencana itu memiliki kemampuan ilmu sipil, ekonomi, dan hukum sebab sekarang ini desa sudah dituntut untuk professional, terutama karena aliran dana yang ke desa semakin besar.

Sekretaris desa Moncongloe (MUS) juga mengakui bahwa dana desa benar-benar menguras tenaga sebab datangnya tiba-tiba, bentuk pelaporannya yang sulit, dan staf yang mengerjakannya pun belum pengalaman, berikut petikan wawancaranya.

“Staf di Desa Moncongloe sangat terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, kalau pekerjaan administratif, boleh, tetapi kalau membuat program untuk menyusun kegiatan yang didanai oleh Dana Desa memang terasa sulit, seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa dana desa memiliki kekhususan karena di dalamnya ada perhitungan, kolom, dan nalaisa sehingga harus dikerjakan oleh orang-orang khusus yang sudah terlatih, padahal ketika dana desa datang semua staf belum memiliki kemampuan untuk itu.” Wawancara Taggal 15 April 2016.

Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, dalam suatu wawancara dengan penulis di kantornya memang pernah berkomentar bahwa sumber daya manusia di desa sangat terbatas, untuk itulah kami melakukan pelatihan kepada mereka, namun waktunya yang singkat sehingga hasilnya belum terlalu efektif, lagi pula bukan soal waktu saja tetapi memang regulasinya yang belum utuh, masih ditemukan aturan-aturan yang multi tafsir, dan karena inilah yang membuat desa sering sekali lambat mengambil keputusan dan kebijakan.

Apa yang diungkap oleh sekretaris desa dan kepala Badan Pemberdayaan masyarakat Kabupaten Gowa di atas membuktikan bahwa dari aspek sumber daya manusia, memang harus diakui belum siap ketika dana desa cair dan segera dilaksanakan penggunaannya. Dengan begitu, kalau dana itu diimplementasikan muda diduga hasilnya kurang maksimal atau kurang tepat sasaran.

c. Kesiapan Program

Kesiapan program juga disebut-sebut menjadi kendala pengelolaan dana desa, hal ini terkait dengan program yang sangat tiba-tiba sehingga pihak desa belum merancang program sementara dananya sudah akan cair. Ketidaksiapan desa menerima dana tersebut berakibat pada keraguan bahkan rasa takut sehingga dana desa mengendap selama beberapa bulan di beberapa Bank Pembangunan Daerah. Hal ini pernah diungkap oleh menteri keuangan Bambang Brodjonegoro bahwa hingga saat ini masih sekitar 86 % dari total anggaran desa tahun 2015 yang mencapai Rp 20,76 Triliun. Dana desa baru tersalurkan ke pemerintah kabupaten kota sekitar 17,8 triliun, dari dana tersebut yang sudah sampai ke desa baru Rp.11,3 Triliun. Tidak sepenuhnya terserap disebabkan banyaknya kendala di lapangan, satu diantaranya desa belum siap menerima dan mengelola dana tersebut. Oleh karena itu pada tahun 2016, setiap desa hendaknya lebih siap dalam mengelola dana desa demi kemajuan infrastruktur dan pembangunan desa, . Pemerintah hendaknya pula siap memberikan bimbingan bagi setiap desa untuk mengelola dana tersebut. Dana desa tahun 2016 naik sekitar 124 % dari Rp 20,76 T menjadi Rp 49,96 T. (Tribun 17 Desember 2015).

Bagaimana kondisi ril Desa Moncongloe menerima danan desa dilihat dari aspek program, berikut petikan wawancara kepala desa Moncongloe..

“Meski dana desa sudah terelaissi penggunaannya akan tetapi proses perencanaan, khususnya saat memilih program apa yang penting dan menjadi skala prioritas, sulitnya bukan main, apalagi ketika itu program harus sesuai dengan apa yang menjadi keinginan RPJMD dan RKPD, melakukan sinkronisasi antara satu program dengan program lain, antara pendapat kepala dusun yang satu dengan dusun yang lain, demikian juga membuat RAB pembangunan fisik, misalnya membuat drainase, membuat jalanan dengan menggunakan veving blok, semua ini menjadi satu kesulitan tersendiri. Sementara program disusun, sementara itu pula didesak untuk secepatnya diselesaikan sebab dananya sudah akan turun. (Wawanaacara, Tanggal 14 April 2016)

Ulasan kepala desa di atas menunjukkan bahwa dari aspek program, memang menjadi kendala terlambatnya usulan desa ke pemerintah kabupaten, hal ini lebih disebabkan oleh proses perencanaan, terutama memilih skala proiritas berdasarkan apa yang sudah tertera dalam RPJMD yang telah ada sebelumnya kemudian disinkrongkan dengan rencana kerja pemerintah desa yang setiap tahun dibuat. Selain itu unsur keadilan sangat diperhatikan sebab setiap kepala dusun masing-masing mengusulkan apa yang menjadi kepentingan dusunnya, dan yang tidak kalah pentingnya adalah membuat RAB pembangunan fisik yang memerlukan keterampilan teknis tertentu.

Sebagaimana diketahui bahwa desa Moncongloe membuat beberapa program seperti Pembangunan Talud samping Pustu, Pekerjaan drainase Parangloe Lata, Peningkatan kapasitas UKM, Peningkatan kapasitas bendahara, Peningkatan kapasitas UKM, Peningkatan kapasitas KPMD. Program ini dibuat melalui proses dan tentu saja memerlukan waktu yang panjang sebab harus dihitung anggarannya,



harus termuat dalam RAB desa kemudian diusulkan. Yang menjadi masalah tentu saja waktu, karena program itu harus diusulkan untuk mendapatkan dana desa, sementara program baru dibuat dan dihitung anggarannya.. Bagaimana tanggapan masyarakat (Dg. Nai) mengenai program yang dibuat oleh kepala desa, berikut wawancaranya,

“Dusun kami di Parangloe Late, termasuk salah satu yang terkena proyek Pekerjaan drainase. Kami bersyukur atas itu, sebab memang kami butuhkan, sebelum ada drainase, jalanan dan rumah becek tergenang air, tetapi setelah ada drainase, ya lumayan, lingkungan sudah bersih dan kendaraan juga jalan dengan baik. Kami tidak tau siapa yang usulkan, apakah pak desa, pak dusun atau siapa, yang kami senang karena ada perbikan drainase.” (Wawancara, Tanggal 16 April 2016)

Ulasan salah seorang masyarakat di atas menunjukkan bahwa dana desa yang diperuntukkan bagi masyarakat disukuri , hanya saja bagaimana proyek itu ada, masyarakat tidak tau, apakah itu melalui rapat, melalui musyawarah dan sebagainya, semua itu masyarakat tidak tahu menahu. Ini memberi isyarat bahwa dana desa dibuat tanpa melibatkan masyarakat lebih jauh, hal ini dimaklumi sebab perencanaan program tidak sempat dilakukan karena waktu yang singkat, lagi pula masyarakat tidak peduli dengan itu semua, baginya yang penting adalah proyek ada dan bisa dinikmati hasilnya.

Kesiapan program memang menjadi salah satu masalah ketika dana desa dicanangkan sebab harus tercantum dalam RPJM- dan RKP-Desa dan keduanya harus sinkron. Tidak akan bisa direalisasi anggaran dana desa jika diajukan begitu saja tanpa ada dokumen yang terlampir, oleh sebab itu menjadi kewajiban bagi desa untuk menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan sesuai dengan petunjuk dan aturan

yang sudah ada, dan yang tidak kalah pentingnya adalah partisipasi masyarakat dalam pembuatan program. Sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang warga bahwa mereka tidak tau masalah proyek tetapi tiba-tiba datang, hal ini ditanggapi oleh kepala desa sebagai berikut :

“Sebenarnya partisipasi masyarakat kami menyadari itu penting, tetapi untuk membuat program dengan melibatkan mereka dan melalui mekanisme yang ada tentu tidak cukup waktu, sementara itu pengajuan usulan proyek apa yang akan dikerjakan sudah sangat mendesak, oleh sebab itu kami segera masukkan saja apa yang kira-kira penting dan dibutuhkan oleh masyarakat, soalnya waktunya sempit dan kami tidak bisa berbuat banyak lagi. Disamping itu kami juga selalu menunggu petunjuk, sebab kami belum memahami betul seperti apa proyek dan program yang mau dikerjakan. (Wawancara, Tanggal 17 April 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala desa di atas memberi petunjuk bahwa sesungguhnya desa itu sendiri belum siap menerima dana desa, sebab disamping waktunya yang sempit, juga belum jelas program apa yang harus diusulkan, mana yang bisa dan yang tidak bisa, dalam kaitan ini keterlibatan pemerintah kabupaten untuk melakukan intervensi besar, sebab mereka mengetahui, dan lebih memahami permasalahan, problemnya adalah kehadiran pihak kabupaten dengan sendirinya akan melemahkan partisipasi dari bawah, padahal model pembangunan dari bawah dan melibatkan partisipasi masyarakat sangat diharapkan.

#### **4). Kasus Desa Bilalang**

Desa Bilalang Tahun 2015/2016 adalah salah satu desa di Kecamatan Manuju Kabupaten Gowa yang menerima Dana Desa sebesar Rp.274.285.153. Berdasarkan hasil observasi yang kami lakukan 12 April 2016 dana ini telah dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan fisik

berupa, pembuatan jalan Rabat Beton Benteng Raya 3 X 120 Meter, Pembuatan Drainase, Talud dan Rabat beton Jl. Lingkar kecamatan, Pembuatan Plat Dekker satu unit, Pembangunan Pos Yandu satu unit, Lanjutan pembangunan kantor BPD, Selanjutnya dalam bidang pemberdayaan meliputi Peningkatan kapasitas KPMD, dan Peningkatan kapasitas aparatur desa.

Desa yang terletak di sekitar bendungan Bili-bili ini memiliki penduduk sekitar 872 jiwa dengan rincian 447 jiwa Laki-laki dan 425 jiwa perempuan, penduduk sebesar ini umumnya bermatapencaharian petani, selebihnya pedagang, karyawan dan PNS. Selanjutnya luas wilayah desa ini sekitar 11,50 KM<sup>2</sup> terdiri dari pemukiman, perkebunan, persawahan, perbukitan, dan areal bendungan Bili-bili. Desa Bilalang berbatasan dengan Kelurahan Lanna Kecamatan Parangloe di sebelah utara, kemudian di sebelah Timur berbatasan dengan Desa Manuju Kecamatan Manuju, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Pattalikang Kecamatan Manuju, dan sebelah Barat berbatasan dengan Desa Moncongloe Kecamatan Manuju.

Desa ini mempunyai tiga dusun yaitu dusun Bontote'ne, Dusun Bontomanai, dan dusun Benteng Raya. Desa ini dipimpin oleh seorang kepala desa hasil pemilihan dibantu oleh seorang sekretaris desa, dan kepala-kepala urusan. Bagaimana kondisi riil kesiapan Desa Bilalang menerima dana desa, berikut petikan wawancara dengan Kepala Desa Bilalang, HFD. Selasa, 12 April 2016 di Kantor Kecamatan Manuju.

“Desa Bilalang adalah penerima dana desa untuk tahun anggaran 2015/2016. kami sudah menggunakannya secara maksimal sesuai dengan UU dan peraturan, meskipun sebelumnya penuh dengan keraguan dan kehati-hatian, sebab ini hal yang baru dan petunjuk pelaksanaannya pun belum dipahami sepenuhnya. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat

begini ada lagi peraturan yang baru lalu dirobah lagi., kemudian ada lagi berita mengenai *negative list*, atau program yang tidak bisa dibiayai. Hal-hal seperti ini yang membuat kita takut, jangan-jangan terperangkap. Kalau sudah terlanjut dibiayai ternyata ada aturan baru yang mengatakan tidak boleh, kan bermasalah. contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang. Dana Desa memang lebih berat dari dana-dana lain yang diterima oleh pemerintah desa”.

Apa yang diungkapkan oleh kepala Desa Bilalang di atas menunjukkan bahwa dana desa meskipun itu sudah dilaksanakan, akan tetapi awalnya menjadi beban pemerintah desa, hal ini disebabkan oleh aturan yang belum jelas, malah cenderung tumpang tindih, akibatnya mereka takut terperangkap, dan tidak maksimal berbuat, jangan-jangan berbuat malah menjadi masalah. Bongkar pasang perencanaan untuk penggunaan dana desa juga menjadi bukti bahwa tidak ada komando tunggal dalam merancang sebuah program. Bukan hanya itu program ini juga lebih berat dibanding dengan program lain yang sebelumnya sudah ada. Lebih lanjut Pak Desa mengemukakan.

“Dana Desa bukan saja perencanaannya yang rumit, akan tetapi juga pelaporannya. Saat dibuat harus melalui proses dengan melampirkan dokumen-dokumen misalnya harus ada RPJMD, dan RKP Desa. Membuatnya ini setengah mati, itu luar biasa susah, kalau tidak didampingi memang kewalahan, yang dampingi selama ini dari kabupaten, pendamping juga terlalu banyak, ada pendamping desa, ada dari LSM (Walhi), kita tidak tau yang mana pekerjaannya ini itu dan seterusnya. Tahun lalu RAB tiga kali bongkar pasang, penyebabnya pendamping juga baru belajar, datang pendamping satu katanya begini, pendamping lain katanya begitu, tidak ada yang bisa diikuti, nanti ketiga kalinya baru selesai, tapi mudah-mudahan Tahun 2016 akan lebih baik lagi, masalahnya karena ini hal yang baru sehingga segalanya serba belajar, desa belajar, pendamping pun belajar. (wawancara 12 April 2016 di Kantor Kecamatan Manuju).

Apa yang diungkap oleh kepala desa Bilalang di atas juga dibenarkan oleh pendamping desa (YN) yang ketika kami berkunjung ke Kantor Kecamatan Manuju beliau juga berkesempatan hadir memberi testimoni, berikut petikan wawancara 13 April 2016

“Dana Desa itu program baru, kami juga baru menerima mandat untuk bertugas di desa ini, jadi kami belum maksimal memberi pendampingan, tetapi setelah berdiskusi dengan beberapa pihak akhirnya semua berjalan, disamping itu pihak kabupaten juga tidak memberi kewenangan penuh kepada desa sehingga mereka tergantung, dan kurang inisiatif, selanjutnya benar bahwa tumpang tindih aturan dan petunjuk sering terjadi di lapangan sehingga membingungkan kepala desa. (wawancara, 13 April 2016)

Apa yang diungkap oleh pendamping desa di atas justru membenarkan pendapat kepala desa bahwa dana desa memang sangat sulit disebabkan oleh kehadirannya yang tiba-tiba, belum ada persiapan yang maksimal, aturannya masih tumpang tindih, dan pengawasannya pun sangat ketat sehingga ada kekhawatiran siapa tau ini menjadi masalah. Berikut lanjutan wawancara kepala desa .

“Kalau soal kekhawatiran, sebenarnya juga kami khawatir, Hal ini disebabkan oleh APB-Desa (Tahun 2016) yang sudah mencapai 1,1 M, Sekarang saja Dana Desa sudah meningkat dua kali lipat, sementara SDM belum mengalami peningkatan baik kualitas maupun kuantitas. Kekhawatiran berikut adalah perangkat hukumnya yang sering tidak jelas dan sering pula terlambat. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat begini ada lagi PP yang berubah, kemudian ada lagi negative list, atau program yang tidak bisa dibiayai, itu masalahnya, takutnya kita-jangan-jangan terperangkap disitu, terlanjur biayai ternyata ada aturan baru mengatakan tidak boleh. contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak ada SK yang melarang hanya issu, semestinya setiap ada larangan disertai dengan aturan seperti perbud, sekarang ini 2016 surat bupati belum keluar padahal disitu banyak hal yang harus diatur, disisi lain kita dituntut cepat tetapi

perangkat hukumnya lambat dan sering tidak jelas, Jadi soal kekhawatiran itu tetap ada. (Wawancara, 12 April 2016)

Apa yang diungkapkan oleh pak desa di atas menunjukkan bahwa Dana desa menghadapi tantangan bukan saja karena masalah aturan yang belum lengkap dan dipahami, tetapi juga karena pendamping, baik dari kabupaten maupun pendamping desa saling tumpang tindih dalam memberi petunjuk dan arahan, padahal mereka itu diharapkan untuk mencari solusi atas berbagai kesulitan yang dihadapi, khususnya dalam pengelolaan dana desa. Berikut penjelasan lanjut kepala desa Bilalang, 12 April 2016.

“Seandainya perangkat hukumnya sudah jelas pasti kami bekerja maksimal juga, anggaran satu juta sama dengan anggaran satu milyar, beda nol saja, pelaporannya sama, kalau besar peruntukannya juga banyak..hanya saja aturannya tidak jelas. Pagar kami kerjakan tetapi isunya tidak boleh, karena masuk penyelenggaraan pemerintahan, seperti pembangunan gedung PAUD, itu tidak boleh kecuali rehab, tetapi dasarnya apa..ini masalahnya, anggarannya ada , sekarang sudah buat lagi perencanaan tetapi peraturan bupati belum ada, Perbud menyangkut penghasilan tetap, apa yang dibiayai oleh pembangunan , kemasyarakatan dan penyelenggaraan pemerintahan, yang jadi masalah kalau sudah ditetapkan belanja desa baru bertentangan dengan kabupaten dibongkar lagi. Dananya dari pusat lancar memang kita dari desa lambat karena dokumen, di kabupaten siap, skarang sudah 60% dana siap, tetapi desa belum siap, dokumennya bermasalah, RPJM yang satu tahun, tidak bisa diterima kalau tidak masuk laporan Tahun 2015, itu sudah mutlak, ada empat yang harus dipertanggung pertanggung jawaban yaitu realisasi, laporan penyelenggaraan pemerintahan, laporan keterangan pertanggungjawaban desa, laporan semester satu dan dua., kalau sudah masuk ini baru bisa mengajukan perencanaan , tidak bisa lanjut kalau tidak ada dokumen seperti itu, termasuk dana desa harus dipertanggung jawaban dua baru minta lagi

Apa yang diungkap oleh pak desa di atas, lagi-lagi soal aturan yang kurang jelas, kelembagaan yang belum siap dan sumber daya manusia serta program yang

belum jelas, akibatnya mereka ragu dan takut bekerja, walaupun bekerja, mereka tidak maksimal, selanjutnya karena aturan tidak jelas sehingga kerjanya menjadi lambat, akibatnya dokumen-dokumen yang dipersyaratkan pun lambat dibuat, akibat lain adalah dana di kabupaten mengendap karena tidak diambil oleh desa akibat persyaratan yang belum lengkap. Bagaimana sesungguhnya kondisi riil kesiapan desa menerima dana desa dilihat dari aspek kelembagaan, sumber daya manusia dan kesiapan program, berikut ulasannya.

#### **a. Kesiapan Kelembagaan**

Kesiapan kelembagaan menjadi salah satu kendala dalam pengelolaan dana desa, termasuk di Desa Bilalang. Masalahnya karena Dana desa mempunyai aturan, misalnya harus dilengkapi dengan dokumen yang dibuat melalui lembaga resmi yang ada di desa dan diakui keberadaannya oleh pemerintah. Lembaga-lembaga ini misalnya harus melahirkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-D), kemudian membuat Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa). Dana Desa harus dimaksudkan dalam garis besar kedua rencana pembangunan desa tersebut agar terarah dan sesuai dengan skala prioritas pembangunan desa.

Selain itu, peruntukan Dana Desa juga kepada kelompok-kelompok yang sudah terorganisir agar bisa dibina dan dikembangkan oleh pemerintah desa. Bagaimana kondisi riil Desa Bilalang dilihat dari aspek kelembagaan, berikut betikan wawancara dengan kepala desa Bilalang, Tanggal 14 April 2016.

“Dari aspek kelembagaan Desa Bilalang, sudah mempunyai lembaga-lembaga desa, baik itu untuk menunjang kegiatan pemerintahan maupun pembangunan dan tugas-tugas kemasyarakatan, misalnya sudah ada Badan Permusyawaratan

Desa (BPD), Lembaga Masyarakat Desa (LMD), demikian juga kelompok tani, Karang Taruna, dan PKK. Yang kurang adalah Badan Usaha Milik Desa (Bundles) yang bertugas membantu kegiatan-kegiatan ekonomi desa, termasuk usaha kecil dan kreatif masyarakat desa. Tapi insya Allah tahun depan sudah harus terbentuk karena itu memang perintah dari atas”

Apa yang diungkap oleh Pak desa di atas nampak bahwa secara kelembagaan desa Bilalang sudah terbilang cukup, hanya saja dari aspek fungsional lembaga tersebut belum memberi kontribusi maksimal, terutama dalam pengelolaan Dana Desa. Rencana dan program belum tersentuh oleh mekanisme musyawarah, mulai tingkat dusun sampai ke tingkat desa. Hal ini dikemukakan oleh kepala desa, berikut petikan wawancaranya 14 April 2016.

“Kami tidak punya kesempatan banyak untuk menghubungi setiap dusun membuat persetujuan atau musyawarah kepada mereka, masalahnya kami diburu oleh waktu, dan kami juga belum terlalu paham seperti apa yang akan dilakukan, kami hanya banyak menyerap petunjuk dari dari kabupaten, apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan itupun seringkali berubah-ubah, karena kabupaten sendiri belum terlalu memahami masalahnya. “

Apa yang diungkap oleh Pak Desa di atas menunjukkan bahwa meskipun sudah ada lembaga, dan mengharuskan Dana Desa tersebut melalui mekanisme kelembagaan, akan tetapi faktor waktu dan aturan yang kurang jelas pada akhirnya mekanisme itu tidak dilewati, nampaknya Pak desa melalui anjuran kabupaten berpikir pragmatis dan singkat, bahwa program ini harus dijalankan dan persoalan mekanisme soal kedua. Masalahnya dananya sudah dikucurkan sementara usualannya belum lengkap, jadi langkah yang paling tepat adalah berpikir pragmatis, cepat dan relatif kurang resikonya.



Selain kelembagaan yang sudah ada, beberapa program yang harus jalan namun lembaganya belum siap, juga menjadi sisi lain dari masalah penggunaan Dana Desa, misalnya ketika Dana Desa sudah dikucurkan, sementara lembaga ekonomi pedesaan belum bisa maksimal bekerja, berikut petikan wawancara kepala Desa Bilalang 14 April 2016.

“Dari aspek kelembagaan. Badan Usaha Desa (Bundes) Bilalang meski sudah ada bulan lalu, tetapi belum berjalan karena petunjuk teknisnya belum jelas, akibatnya Dana Desa yang seharusnya untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat desa, dialihkan kepada Peningkatan kapasitas KPMD, dan Peningkatan kapasitas aparatur desa. Meski kita memahami bahwa harus ada pemberdayaan, tetapi kami tidak bisa memberi bantuan secara perorangan, dana desa tidak bisa didistribusi kalau peribadi, harus berkelompok, dan punya keputusan desa, jadi memang faktor kelembagaan menjadi salah satu masalah”.

Apa yang diungkap oleh kepala desa di atas menunjukkan bahwa lembaga, termasuk yang akan menyerap dan mendistribusikan penggunaannya kepada sektor ekonomi produktif pedesaan, belum bisa berjalan, dan akibatnya dana yang seharusnya diberikan kepada ekonomi kecil untuk memberdayakan masyarakat, dialihkan ke sektor lain yang sebenarnya untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia. Sektor ini sesungguhnya bukan peruntukan bagi Dana Desa, tetapi merupakan tanggung jawab pemerintah kabupaten untuk peningkatan kualitas SDM.

Kesiapan kelembagaan penting karena menjadi bagian dari proses penggunaan dana desa. Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana ini harus terlembagakan karena ada aturan kerja yang mengikat. Ini memberi isyarat bahwa aspek kelembagaan bukan saja penting tetapi juga menjadi keharusan. Oleh sebab itu kepala desa semestinya memperhatikan dan memelihara lembaga-lembaga yang sudah ada dan memfungsikan dengan sebaik-baiknya. Harus diingat bahwa aspek kelembagaan penting, terutama karena semua pembangunan diawali dengan sebuah perencanaan yang melibatkan orang dan kelompok yang sudah terlembagakan.

**b. Kesiapan Sumber Daya Manusia.**

Sumber Daya Manusia (SDM) dimanapun juga menjadi penentu dalam setiap kegiatan, betapaun itu program baik, namun dijalankan oleh orang-orang yang tidak berkualitas, pastilah program itu tidak akan berhasil, betapa banyak program yang dilaksanakan oleh pemerintah, betapa banyak dana sudah digelontorkan, namun karena SDM yang tidak berkualitas, maka program itu menjadi sia-sia, itu sebabnya Dana Desa menjadi konsen dan perhatian KPK menyusul ditemukannya sejumlah kekurangan antara lain SDM yang belum siap. Bagaimana kesiapan Desa Bilalang dalam hal SDM menerima Dana desa, berikut wawancara dengan kepala desa, 14 April 2016.

“Desa Bilalang dari aspek SDM, sama halnya dengan desa-desa lain, terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, selama ini kondisi itu tidak ada

masalah, karena penduduk desa ini juga relatif kecil dan mobilitasnya juga tidak sama di kota, yang jadi masalah ketika dana desa harus dibuat, mulai dari perencanaannya sampai pada pelaporan, saat inilah sangat terasa bagaimana kekurangan kita, terutama yang terampil dan mahir komputer, perencanaan teknik dan sebagainya. Ketika itu saya berpikir, seharusnya dana desa ini harus dikerjakan oleh orang ekonomi, mengerti dan memahami program komputer, disamping itu ada juga ahli bangunan dan sebagainya. Namun yang ada sekarang adalah staf biasa, yang hanya bisa melakukan kegiatan pelayanan administrasi dan sebagainya”

Apa yang diungkap oleh pak desa di atas memberi petunjuk bahwa SDM di Desa Bilalang, terutama jika dihubungkan dengan Dana Desa terbilang kurang, malah berdasarkan pengalaman pak Desa, seharusnya kalau mau ideal, di desa itu seharusnya dilengkapi oleh staf yang mengerti dan memahami perencanaan, memahami masalah ekonomi, mengerti komputer, dan ahli dalam bangunan.

Ungkapan kepala desa di atas memang beralasan sebab Dana Desa diperuntukkan terutama pada dua bidang, yaitu pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan fisik seperti pembuatan drainase, pemasangan veving blok, rehabilitas kantor desa dan sebagainya, semua ini memerlukan keahlian tersendiri, terutama dalam membuat RAB. Program fisik tentu memerlukan keahlian keteknikan, keahlian ekonomi dan jangan lupa semua program ini direncanakan, dan pelaporannya semuanya menggunakan program komputer, dengan begitu benar ungkapan kepala desa bahwa seharusnya desa jika mau maju termasuk dalam menggunakan dana desa harus dilengkapi dengan SDM yang baik. Selain kemampuan keteknikan, desa juga harus memiliki kemampuan dalam bidang hukum. Kepala Desa Bilalang mengungkapkan sebagai berikut : 14 April 2016

“Setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam penggunaan Dana Desa selalu berhubungan dengan masalah hukum. Tidak bisa tidak, karena semua diatur oleh hukum dan peraturan yang berlaku. Karena itulah desa harus memiliki orang-orang yang mengerti dan memahami hukum, persoalannya kami tidak punya itu sehingga jalan keluarnya selalu bertanya, dan meniru apa yang sudah dilakukan oleh desa lain, habis mau apa lagi”.

Ungkapan kepala desa di atas tentu menarik, bukan saja dari aspek SDM hubungannya dengan masalah-masalah hukum, akan tetapi juga jalan keluar yang mereka ambil ketika mengalami jalan buntu, misalnya harus bertanya dan meniru program kerja yang ada di desa lain, Ini memberi indikasi bahwa akibat kemampuan SDM yang terbatas, menyebabkan program desa sama dengan desa lain padahal kemungkinan sangat berbeda dilihat kepentingan masyarakat.

Masalah kemampuan memahami hukum, ekonomi, dan keteknikan sebagaimana diungkap oleh Pak Desa di atas juga menarik, namun menjadi sulit direalisasi sebab kalau itu harus dipenuhi maka pemerintah dan pemerintah desa sendiri akan kesulitan membiayai, memberi gaji, sementara itu pemerintah terbatas kemampuannya. Jalan keluar yang terbaik tentu saja berpulang kepada kepala desa, bagaimana dia belajar dan menambah pengetahuan sehingga masalah di desanya bisa teratasi. Memang menjadi pemimpin harus memiliki kemampuan yang general, harus mengetahui sedikit mengenai hukum, ekonomi, sosial, bahkan harus memiliki kemampuan teknis komputer, semua ini menjadi tuntutan dan keharusan karena dinamika masyarakat dan pembangunan.

Menanggapi kesiapan SDM di desa Bilalang, dan desa-desa lain dalam menerima Dana Desa, kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa (ASR) mengungkapkan berikut :

“Memang kami menyadari bahwa SDM penerima Dana Desa akan kewalahan, karena itulah dari awal kami sudah melakukan sosialisasi dan pelatihan, hanya daya serap mereka dan kemampuan menggunakan komputer masih terbatas, demikian juga sering terjadi perubahan-perubahan aturan dan tumpang tindih kebijakan, dan setelah sampai ke tingkat desa, bermasalah lagi, jadi hari ini dilatih, besok kebijakan berubah lagi, disini masalahnya sehingga desa bukan saja SDM nya yang kewalahan tetapi juga faktor dari atas pembuat kebijakan, tapi sudah lah, inikan program baru, dan harus dipelajari terus” (Wawancara Tanggal 16 April 2016)

Apa yang diungkap oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa di atas menunjukkan bahwa kemampuan SDM desa penerima bantuan masih rendah, terutama jika dibanding dengan kerja yang harus dilakukan, meski sudah diberi pelatihan, masih saja menemui kendala, masalahnya terletak pada kemampuan dasar mereka serta pengalaman kerja yang minim. Bukan hanya itu, aturan dari atas yang sering berubah, juga memberi kontribusi mengapa SDM menjadi lemah, seakan tidak siap menerima dana desa tersebut.

#### c. Kesiapan Program

Program apa yang akan dilakukan ketika Dana Desa hadir, inilah yang menjadi salah satu masalah, sebab bukan saja programnya itu sendiri, melainkan bagaimana program itu dibuat, sebab ada mekanisme yang harus dilalui, misalnya harus melalui musyawarah dusun, hingga ke musyawarah tingkat desa, selain itu, program juga harus tercantum dalam RPJMD dan termuat pula dalam RKP-Desa, tidak bisa seenaknya membuat program tanpa melalui mekanisme itu. Bagaimana

kesiapan Desa Bilalang dari aspek program, berikut hasil wawancara dengan kepala desa (HFD, 14 April 2016)

“Program yang kami buat berdasarkan petunjuk dan bimbingan kabupaten, kami tidak berani berbuat sendiri karena takut dengan resikonya, selalu ada keraguan untuk berbuat sehingga program yang direncanakan, kemudian dilaksanakan kurang maksimal, kami juga menyadari bahwa seharusnya program itu harus melalui mekanisme dan melibatkan partisipasi masyarakat, hanya saja kami belum terlalu paham dan dalam waktu bersamaan kami dikejar waktu untuk melaksanakan kemudian melaorkan kegiatan itu”.

Apa yang disampaikan oleh kepala desa Bilalang di atas menunjukkan bahwa program dibuat bukan sepenuhnya kehendak dari bawah, melainkan juga petunjuk dari atas, hal ini dimaklumi karena kepala desa takut mengambil resiko, dia belum mengetahui betul program seperti apa yang harus dibuat, Sebetulnya kepala desa mengetahui benar bahwa setiap program harus melalui mekanisme, hanya saja dikejar waktu dan memang belum ada pengalaman sebelumnya.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa Desa Bilalang telah melaksanakan beberapa program, baik itu program pembangunan fisik, maupun program pemberdayaan masyarakat, namun kalau dilihat nampaknya bahwa program tersebut sesungguhnya belum menyentuh apa yang menjadi tujuan dana desa, misalnya, untuk pemberdayaan masyarakat, seharusnya diprioritaskan pada masyarakat, namun yang terjadi justru pemberdayaan aparat pemerintah desa. Menanggapi hal ini, salah seorang anggota BPD-Desa Bilalang (Dg. NS) yang diwawancara 15 April 2016 mengemukakan sebagai berikut,

“ Seharusnya Dana Desa itu diperuntukkan bagi masyarakat, bukan untuk pemerintah, misalnya untuk pembelian AC, dan perbaikan gedung kantor, itu ada dananya tersendiri, demikian juga untuk pemberdayaan masyarakat,

seharusnya yang dilakukan adalah membina dan mengembangkan ekonomi masyarakat kecil di desa, beri modal dan keterampilan agar bisa bekerja dan menghasilkan sesuatu. Kalau ini dilakukan pasti masyarakat senang, tetapi kalau begini caranya, yang senang hanya pemerintah saja”.

Apa yang dikemukakan oleh anggota BPD Bilalang di atas menunjukkan bahwa dana desa yang diprogramkan di Desa Bilalang sesungguhnya ada yang salah sasaran, misalnya untuk pemberdayaan masyarakat, tetapi justru dipergunakan untuk peningkatan kualitas SDM. Ini mungkin disebabkan oleh ketidaktahuan karena baru, dan petunjuk teknisnya mereka belum ketahui, lagi pula pemerintah kabupaten juga belum memahami betul masalah ini sehingga justru dialah yang memberi saran dan petunjuk untuk itu.

Berikut ini akan dikemukakan rangkuman hasil penelitian di empat desa mengenai kesiapan mereka menerima dana desa dilihat dari aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program. Rangkuman ini dapat dilihat pada matriks di bawah ini.

Tabel. 5.1

Ringkasan Penelitian tentang  
Kondisi ril Kesiapan Desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa dilihat dari aspek  
Kelembagaan, SDM dan Program

No	Kesiapan /Desa	Kelembagaan	SDM	Program
----	-------------------	-------------	-----	---------

1	Je'ne tallasa	<p>Belum Siap,(Hal 137). Salah satu indikatornya dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Plt. Kepala Desa Je'ne Tallasa ( 2 April 2016) pada hal. 151 berikut ini “Aspek kelembagaan memang merupakan salah satu masalah dalam penggunaan Dana Desa. Salah satu contoh menurutnya adalah belum dibentuknya lembaga ekonomi desa. Lembaga ini seharusnya sudah ada saat Dana Desa digulirkan, karena salah satu peruntukan Dana Desa adalah 20% diperuntukkan bagi usaha ekonomi rakyat, sebagai bagian dari program pemberdayaan yang menjadi fokus dana desa selain program untuk pembangunan. Karena belum ada lembaga ekonomi sehingga dana itu dialihkan pada kegiatan lain seperti renovasi bangunan kantor desa, yang belakangan disebut justru tidak diperbolehkan. Lembaga ekonomi desa yang belum terbentuk, demikian juga lembaga turunannya di masyarakat seperti Kelompok Usaha Bersama (KUBE) juga belum terbentuk, padahal lembaga seperti ini harus terbentuk sebelum dana desa dicairkan. Di Desa Je'ne Tallasa terdapat lima lembaga desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD dan LKMD,</p>	<p>Belum siap . Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Plt, Kepala Desa Je'ne Tallasa, (2 April 2016) pada hal 156 berikut ini. “Ketika Dana Desa datang sesungguhnya kami gembira, karena bagaimanapun juga ini adalah dana yang diperuntukkan bagi pembangunan dan masyarakat, namun kegembiraan itu berubah menjadi keprihatinan sebab ternyata dana desa ini memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang rumit, ya namanya juga program baru, kami masih kabur, apalagi banyak programnya yang harus menggunakan komputer. Disamping itu membuat RAB Desa dan memasukkan program drainase dan veveing blok memerlukan kemampuan teknis yang tinggi, hal seperti ini sesungguhnya kerja seorang teknik yang punya kemampuan menghitung dan menganalisis dengan cermat. Namun kenyataannya kami tidak memilki sumber daya yang demikian, kami punya sumber daya sangat terbatas, hanya bisa melaksanakan tugas-tugas administrasi, sementara dalam waktu yang bersamaan perencanaannya harus secepatnya di masukkan dalam RAB Desa, selanjutnya diusulkan untuk mendapatkan dana</p>	<p>Belum siap. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Plt. kepala desa Je'ne Tallasa, (3 April 2016). Pada hal.158 berikut ini “Kami hait-hati membuat program, apalagi kami juga semula belum paham betul dengan dana desa, terutama aturannya, apa yang akan diprogramkan, apa yang bisa dan yang tidak bisa. Masalahnya ini program baru dan petunjuk teknisnya belum terlalu dipahami. Jadi kalau dikatakan belum siap dari segi program, itu betul, tetapi penyebabnya lebih banyak disebabkan oleh ketidaktahuan, persoalan tentang apa kebutuhan desa itu kami sudah sangat tau.”</p>
---	---------------	--	---	---



		<p>PKK, Karangtaruna, BKD (Badan Kerjasama Desa), Dan (Rencana) Badan Usaha Desa (Bundes). Lembaga-lembaga ini sudah terdaftar, hanya memang harus diakui bahwa lembaga tersebut belum professional sebagaimana lembaga modern yang terorganisir dengan baik, Lembaga di desa ini meskipun sudah terdaftar dan berbadan hukum tetapi orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pekerjaan masing-masing, ada tokoh masyarakat yang perkajannya guru, pegawai, petani, dan masyarakat biasa, dan kalau ada kegiatan dan diundang seringkali harus disesuaikan dengan waktunya, karena tidak bisa dipaksakan, mereka bukan digaji seperti PNS, dan tidak bisa diberi sanksi kalau tidak hadir”.</p>	<p>desa. Kerumitan berikutnya adalah pelaporan yang juga memerlukan kemampuan ekstra, lagi-lagi itu menggunakan komputer dengan program tertentu, sementara kami punya tenaga sangat terbatas. Yang jadi rumit juga adalah waktu yang tersedia karena setiap tiga bulan dilaporkan lagi tentang kemajuan program. Rumit sekali dan selalu kami hati-hati karena kita harus sesuai dengan aturan dan pengawasan dari berbagai pihak, termasuk wartawan dan LSM”.</p>	
2	Bontoala	<p>Belum Siap, terutama dari aspek fungsi kelembagaan. Salah satu indikatornya dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Plt, Kepala. Desa Bontoala Tanggal 21 April 2016, hal 163, Berikut ini</p> <p>“Meski ada lembaga, misalnya BPD, tetapi tidak bisa juga berfungsi maksimal karena ketika Dana Desa datang tidak ada lagi kesempatan</p>	<p>Belum siap. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Kepala Urusan Pembangunan Desa Bontoala, 27 April 2016. Pada hal. 165 berikut ini.</p> <p>“Membuat RAB untuk drainase dan veving blok bukan hanya angka-angka, tetapi memerlukan perhitungan yang matang, kalau boleh dikatakan memerlukan ilmu keteknikan, padahal</p>	<p>Belum siap, Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Plt, kepala Desa Bontoala Tanggal 18 April 2016, hal 168 berikut ini.</p> <p>“Program yang kami laksanakan di Desa Bontola, sehubungan dengan penggunaan Dana Desa adalah program yang berhubungan dengan pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat.</p>

		<p>untuk melakukan rapat-rapat, masalahnya sangat mendadak, dan waktunya sangat sempit, jadi jalan yang paling terbaik adalah memunculkan saja ide-ide, apa yang bisa dilakukan itu saja yang dikerjakan, apa yang diprogramkan oleh desa tetangga itu juga yang dikerjakan, jadi kami lakukan saja apa yang bisa”..</p> <p>Selanjutnya, hasil wawancara dengan Anggota BPD Bontoala, Tanggal 22 April 2016) berikut ini.</p> <p>“Dana desa itu diperuntukkan juga untuk usaha-usaha kecil di desa, namun belum ada wadahnya, mau dibentuk waktunya juga sangat terbatas, akibatnya dana desa yang seharusnya diperuntukkan bag usaha kecil, akhirnya dana itu diperuntukkan pada pelatihan menjahit kepada wanita dan remaja putri, yang penting sama peruntukannya yaitu untuk pemberdayaan masyarakat.”.</p>	<p>sumber daya kami sangat terbatas, akibatnya RAB dibuat seadanya yang penting selesai sesuai tuntutan dan waktu yang tersedia.</p> <p>Berikut. Dalam hal pembuatan laporan bendahara Desa, sebagaimana dalam wawancara 28 April 2016 mengemukakan “ Bukan hanya dalam perencanaan, dan pelaksanaan yang sulit, membuat laporan pun terasa sulit, hal ini sangat terkait dengan SDM, dimana kemampuan personal di desa Bontoala sangat terbatas, waktu laporan dibuat kami setengah mati, persoalannya kami belum terlalu tau program, padahal laporan penggunaan Dana Desa ada format-format tersendiri dan dilakukan dengan menggunakan komputer, bukan hanya itu kami diburu terus oleh waktu untuk menyelesaikan karena kabupaten sudah menunggu, katanya laporan ini menentukan diberi tidaknya dana desa .</p>	<p>Pembangunan fisik meliputi pembuatan drainase, dan veping blok untuk beberapa jalan dusun. Sementara itu untuk kegiatan pemberdayaan dilakukan pelatihan menjahit bagi kaum ibu dan remaja putri. Selain itu kami juga melakukan perbaikan fisik kantor desa dan pem,berlian perabot dan AC. Program ini diadakan berdasarkan petunjuk dari kabupaten dan melihat serta mendengar teman-teman di desa lainnya. Kami diburu waktu sehingga tidak sempat lagi membuat program bersama dengan lembaga-lembaga lain, yang penting terpenuhi waktu dan petunjuk dari atas,:</p>
3	Moncongloe	<p>Belum Siap, Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan kepala desa Moncongloe 15 April 2016, hal 173 berikut ini.</p> <p>“Dari aspek kelembagaan di desa</p>	<p>Belum siap, Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Sekretaris desa Moncongloe Taggal 15 April 2016. hal. 178 Berikut ini.</p> <p>“Staf di Desa</p>	<p>Belum siap. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan kepala desa Moncongloe. Tanggal 14 April 2016. hal.180 berikut ini.</p> <p>“Meski dana desa sudah terelaisi penggunaannya</p>

		<p>Mocongloe sudah lumayan lengkap, ada BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, kelompok tani, dan kalau ada kegiatan harus disampaikan lebih awal, sebab rata-rata mereka adalah pekerja di sawah, pegawai, ibu rumah tangga dan sebagainya. Itu sebabnya ketika dana desa tiba-tiba datang, kami tidak berkesempatan melakukan pertemuan dengan mereka secara maksimal. Padahal dana desa harus dilengkapi oleh dokumen RPJM dan RKPD, RAB yang semuanya harus selesai tepat waktu, karena menjadi prasyarat bagi diterimanya usulan dana desa. Satu yang kurang karena belum terbentuk lembaga ekonomi yang disebut Kelompok Usaha Bersama (KUBE)., insya Allah tahun 2016 ini rencana akan dibentuk sebab lembaga ekonomi desa ini menjadi perantara untuk memberi dana kepada masyarakat yang punya usaha kecil”.</p>	<p>Moncongloe sangat terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, kalau pekerjaan administratif, boleh, tetapi kalau membuat program untuk menyusun kegiatan yang didanai oleh Dana Desa memang terasa sulit, seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa dana desa memiliki kekhususan karena di dalamnya ada perhitungan, kolom, dan nilai sehingga harus dikerjakan oleh orang-orang khusus yang sudah terlatih, padahal ketika dana desa datang semua staf belum memiliki kemampuan untuk itu.”</p>	<p>akan tetapi proses perencanaan, khususnya saat memilih program apa yang penting dan menjadi skala prioritas, sulitnya bukan main, apalagi ketika itu program harus sesuai dengan apa yang menjadi keinginan RPJMD dan RKPD, melakukan sinkronisasi antara satu program dengan program lain, antara pendapat kepala dusun yang satu dengan dusun yang lain, demikian juga membuat RAB pembangunan fisik, misalnya membuat drainase, membuat jalan dengan menggunakan veving blok, semua ini menjadi satu kesulitan tersendiri. Sementara program disusun, sementara itu pula didesak untuk secepatnya diselesaikan sebab dananya sudah akan turun.</p>
4	Bilalang	<p>Belum Siap. Terutama BUM-Desa yang belum berfungsi. Indikatornya dapat dilihat pada hasil wawancara dengan kepala desa Bilalang Tanggal 14 April 2016 pada hal 187 berikut ini “Dari aspek kelembagaan Desa Bilalang, sudah mempunyai lembaga-lembaga desa, baik itu</p>	<p>Belum siap. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan kepala desa Bilalang, 14 April 2016 hal. 190 berikut ini. “Desa Bilalang dari aspek SDM, sama halnya dengan desa-desa lain, terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, selama ini kondisi itu tidak ada masalah, karena</p>	<p>Belum siap, Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dengan kepala desa Bilalang 14 April 2016, hal 193 berikut ini. “Program yang kami buat berdasarkan petunjuk dan bimbingan kabupaten, kami tidak berani berbuat sendiri karena takut dengan resikonya, selalu ada keraguan untuk berbuat sehingga program</p>

		<p>untuk menunjang kegiatan pemerintahan maupun pembangunan dan tugas-tugas kemasyarakatan, misalnya sudah ada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Masyarakat Desa (LMD), demikian juga kelompok tani, Karang Taruna, dan PKK. Yang kurang adalah Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) yang bertugas membantu kegiatan-kegiatan ekonomi desa, termasuk usaha kecil dan kreatif masyarakat desa.” Bumdes ini belum berfungsi. karena petunjuk teknisnya belum jelas, akibatnya Dana Desa yang seharusnya untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat desa, dialihkan kepada Peningkatan kapasitas KPMD, dan Peningkatan kapasitas aparatur desa. Meski kita memahami bahwa harus ada pemberdayaan, tetapi kami tidak bisa memberi bantuan secara perorangan, dana desa tidak bisa didistribusi kalau peribadi, harus berkelompok, dan punya keputusan desa, jadi memang faktor kelembagaan menjadi salah satu masalah”.</p>	<p>penduduk desa ini juga relatif kecil dan mobilitasnya juga tidak sama di kota, yang jadi masalah ketika dana desa harus dibuat, mulai dari perencanaannya sampai pada pelaporan, saat inilah sangat terasa bagaimana kekurangan kita, terutama yang terampil dan mahasi komputer, perencanaan teknik dan sebagainya. Ketika itu saya berpikir, seharusnya dana desa ini harus dikerjakan oleh orang ekonomi, mengerti dan memahami program komputer, disamping itu ada juga ahli bangunan dan sebagainya. Namun yang ada sekarang adalah staf biasa, yang hanya bisa melakukan kegiatan pelayanan administrasi dan sebagainya”..</p>	<p>yang direncanakan, kemudian dilaksanakan kurang maksimal, kami juga menyadari bahwa seharusnya program itu harus melalui mekanisme dan melibatkan partisipasi masyarakat, hanya saja kami belum terlalu paham dan dalam waktu bersamaan kami dikejar waktu untuk melaksanakan kemudian melaksankan kegiatan itu.</p>
--	--	---	---	---

Sumber : Hasil Olah Data Penelitian 2016

Tabel 5.1 di atas menunjukkan bahwa empat desa yang menggunakan dana desa untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, sesungguhnya belum siap

dilihat dari aspek kelembagaan, SDM dan program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, veving blok, pengadaan mobiler dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa. Ketidaksiapan dari aspek kelembagaan, SDM dan program, juga menunjukkan adanya perbedaan dari kondisi ideal dengan kondisi aktual, hal ini dapat dilihat pada tabel 5.2 berikut ini.

Tabel. 52

Ringkasan Temuan Penelitian tentang Kesiapan Desa Menerima Dana Desa di Kabupaten Gowa dilihat dari kondisi Ideal dan kondisi Ril.

Fokus Penelitian	Kondisi Ideal	Temuan Penelitian	Sintesis
Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa. dari aspek kelembagaan.	1) .PP No 60 pasal 20 menyebut bahwa penggunaan dana desa mengacu kepada RPJM dan RKPD. Pembuatan kedua recana ini dilakukan melalui mekanisme musyawarah desa yang melibatkan lembaga desa seperti kepala desa, BPD. dan lembaga-lembaga desa lainnya. 2) Seharusnya Bundes sudah terbentuk pada saat dana desa akan dicairkan karena lembaga ini menjadi	Ada lembaga seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Lembaga Masyarakat Desa (LMD), PKK, Badan Kerjasama Desa (BKD), Karangtaruna, tetapi lembaga-lembaga ini tidak berfungsi secara maksimal. Badan Usaha Milik Desa (Bundes), malah belum terbentuk pada saat dana desa dicairkan. Temuan ini dapat dilihat pada hal 138 dst. Aspek kelembagaan yang tidak siap berakibat pada rendahnya partisipasi, aspek kemandirian, dan aspek	Masalah kelembagaan memang penting karena menjadi prasyarat bagi pemerintah desa untuk mendapatkan bantuan dari manapun sumbernya. Dana Desa misalnya, tidak bisa diterima kalau tidak dilengkapi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa). Dan untuk membuat kedua rencana kerja ini harus melalui mekanisme, mulai dari

		wadah pemberdayaan masyarakat seperti usaha kecil atau industri kreatif di desa. 3. Ps 3 UU. Desa menyebut.esensi dan azas pelaksanaan pengaturan desa meliputi, kebersamaan atau gotong royong, musyawarah, kemandirian, partisipasi dan pemberdayaan (Hal 204)	sasaran. (Hal 204)	dusun dengan Musyawarah Dusun, selanjutnya Musyarawah Desa, dan seterusnya. Setiap perencanaan ditingkatan tertentu juga diikuti orang atau lembaga yang sudah terdaftar dan terlembagakan.
Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa. dari aspekSDM		Nugroho (2009:213) , bahwa sesungguhnya dalam rangka implementasi kebijakan maka ketersediaan dan kelayakan sumber daya manusia memegang peranan penting, tanpa SDM yang tersedia, baik kuantitas maupun kualitas maka kebijakan akan mengalami kegagalan. SDM yang dimaksud adalah (a) Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, (b) Staf yang memiliki informasi yang memadai atau televan untuik keperluan informasi, (c) Staf mendapat dukungan dari lingkungan untuk melaksnakan implementasi, (d) Staf yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan kebijakan, dan (e) Fasilitas-	Sumber daya manusia yang dimiliki empat desa tidak sebanding dengan volume kerja, baik kuantitas maupun kualitas. Rata-rata mereka memiliki Jumlah pegawai 5-8 Orang, 1 diantaranya PNS, terdiri dari kaur umum, bendahara, kaur pemerintahan, kaur pembangunan, kaur umum. . Mereka kurang memiliki spesifikasi untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang memerlukan kemampuan terhnis dalam perencanaan dan pelaksanaan dana desa.(Hal. 142 dst)	Implementasi kebijakan hanya bisa berhasil jika terdapat ketersediaan sumber daya manusia yang cukup, baik jumlah maupun kualitasnya.

	fasilitas lain yang mendukung staf. ,(Hal 225)		
Kondisi Ril Kesiapan Desa Menerima Dana Desa. dari aspek Program	PP No 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. .Pasal 19 ayat (2, dan Permendes Nomor 5 Tahun 2015 )menyebut bahwa Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. (Hal. 2 dan 213)	Program yang dibuat empat desa masing-masing pembuatan drainase, pemasangan veving blok, rehabilitasi kantor desa, pengandaan mobiler dan pemasangan AC. (Hal 145 dst). Program yang seragam tersebut disamping tidak tepat sasaran, juga tidak Partisipatif. (239) .	Program Dana Desa setiap desa semestinya berbeda sebab situasi dan kondisi geografis serta keinginan dan kebutuhan yang berbeda . (Hal 239) Selanjutnya program pemberdayaan masyarakat harus menjadi prioritas, terutama untuk mengembangkan potensi ekonomi masyarakat dsa.

Sumber : Hasil Olah Data Penelitian 2016

## **2. Faktor-faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa.**

Menelaah hasil wawancara terhadap beberapa informan diempat desa yang menjadi subjek dalam penelitian ini, maka terungkap bahwa terdapat beberapa faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima dana desa. Faktor-faktor dimaksud adalah kaktor waktu, faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian, berikut ulasannya.

### **1). Faktor waktu (Timing)**

Faktor waktu dimana Dana Desa tiba-tiba datang, tanpa kesiapan kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia, dan kesiapan program menjadi salah satu faktor determinan kesiapan desa menerima dana desa. Empat kepala desa, dan beberapa informan mengungkapkan bahwa dana desa waktunya sangat cepat dan datang secara tiba-tiba. Berikut petikan wawancara empat kepala desa dimulai dari Kepala Desa Jenetallasa (NAS).

“Dana desa memang datang tiba-tiba, tanpa persiapan. Sebelumnya memang kami gembira, karena bagaimanapun juga ini adalah rezeki, namun setelah disampaikan syarat-syaratnya, maka kami menjadi ciut, kenapa karena ternyata dana desa ini memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang rumit, harus menggunakan program komputer dan kami tidak memiliki sumber daya yang demikian, kami punya sumber daya sangat terbatas, hanya bisa melaksanakan tugas-tugas administrasi, sementara dalam waktu yang bersamaan perencanaannya harus secepatnya di masukkan dalam RAB Desa untuk selanjutnya diusulkan untuk mendapatkan dana desa. (Wawancara, 2 April 2016)

Apa yang diungkapkan oleh kepala desa Je’netallasa di atas nampak bahwa waktu menjadi faktor berpengaruh sebab dengan itu kepala desa dan stafnya menjadi kewalahan, apalagi dananya sudah ada dan sesegera mungkin diimplementasikan, kalau tidak, justru lebih bermasalah lagi. Kepala desa kewalahan karena staf yang dimiliki selama ini hanya melaksanakan tugas-tugas administratif, untuk pelayanan dan untuk pelaporan, Dana Desa mempunyai format dan ketentuan tersendiri sehingga tidak sembarangan orang bisa melakukannya. Oleh sebab itu waktu menjadi signifikan dan memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima dana desa.

Kesiapan yang kurang berakibat pada perencanaan dan pelaksanaan yang tidak maksimal, misalnya tidak lagi dilakukan musyawarah dusun, musawarah desa, pendek kata semua dilakukan secara tergesa-gesa sebab diburu oleh waktu. Mengenai hal ini ketua BPD Desa Bontoala (RSD) memberi komentar, berikut hasil wawancaranya,

“Meski ada lembaga, misalnya BPD, tetapi tidak bisa juga berfungsi maksimal karena ketika Dana Desa datang tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan rapat-rapat, masalahnya sangat mendadak, dan waktunya sangat sempit, jadi jalan yang paling terbaik adalah memunculkan saja ide-ide, apa yang bisa



dilakukan itu saja yang dikerjakan, apa yang diprogramkan oleh desa tetangga itu juga yang dikerjakan, jadi kami lakukan saja apa yang bisa”. (Wawancara, 3 April 2016)

Pernyataan di atas lebih memperkuat lagi pendapat desa Je’netallasa bahwa waktu memang menjadi faktor yang membuat perencanaan dan pelaksanaan penggunaan dana desa menjadi tidak maksimal, akibatnya penggunaan dana desa cenderung seragam antara desa yang satu dengan desa yang lain, padahal kemungkinan setiap desa mempunyai keperluan yang berbeda.

Kepala Bagian Pemerintahan Kantor Bupati Gowa (MRS). Sependapat dengan beberapa pernyataan di atas, berikut petikan wawancaranya.

“Dana Desa yang tiba-tiba datang, memang membuat bingung kepala desa dan perangkatnya, mereka sesungguhnya belum siap akan tetapi diharuskan karena komitmen pemerintah. Karena ini perintah tentu saja harus dijalankan, sambil jalan sambil belajar. (Wawancara, 5 April 2016)

Pernyataan MRS di atas, tentu saja membenarkan bahwa waktu memang menjadi masalah dalam pengelolaan dana desa, sesungguhnya mereka belum siap, akan tetapi karena program dan segera diimplementasikan maka menjadi keharusan untuk melaksanakannya. Kalau ditelusuri lebih jauh maka sesungguhnya pemerintah pusat telah melakukan persiapan melalui pendamping desa. Jauh hari sebelum dana desa di gulirkan pendamping sudah diadakan, hanya hasilnya belum maksimal, dalam beberapa kasus seperti di Jene’tallasa justru staf desa lebih mengetahui masalah dana desa dibanding pendamping desa.

Faktor determinan dilihat dari aspek waktu juga terjadi di desa Bontoala. Lokasi yang tidak jauh dari ibukota Sungguminasa Kabupaten Gowa ini juga kaget

menerima dana desa, masalahnya kesiapan sumber daya manusia dan program belum ada, namun dana sudah akan cair. Mengenai hal ini Plt. Kepala Desa Bontoala (AHM) menjelaskan. Berikut hasil wawancaranya Tanggal 18 April 2016.

“Karena kami dikejar waktu, dan pembuatannya menggunakan program tertentu di komputer, maka kami benar-benar kewalahan, disatu sisi dituntut untuk melaksanakan, namun siapa yang akan mengerjakan, ini masalahnya, disamping itu program sangat ketat dan berdasarkan ketentuan yang terkadang juga tidak jelas.”

Apa yang diungkap oleh AHM di atas memberi informasi bahwa waktu menjadi faktor menentukan dalam perencanaan dan pelaksanaan dana desa, mereka merasa dikejar waktu, disatu sisi dituntut untuk membuat program secepatnya dan berdasarkan mekanisme, akan tetapi ketersediaan sumber daya belum ada, akibatnya desa menjadi kewalahan dan pada gilirannya perencanaan kurang maksimal, demikian juga pelaksanaan yang kurang tepat sasaran. Hal ini tentu dimaklumi sebab membuat perencanaan melalui mekanisme dari bawah dan melibatkan tokoh masyarakat sangat sulit disebabkan waktu yang sangat terbatas.

Hasil wawancara di atas juga memberi informasi bahwa program yang akan dibuat harus melalui ketentuan yang berlaku, misalnya berhubungan dengan kegiatan pembangunan fisik dan program pemberdayaan masyarakat, namun karena dikejar waktu sehingga apa yang dikerjakan oleh desa tetangga itu juga yang kami lakukan. Seperti pengakuan kepala desa di atas bahwa ketentuan itu kurang jelas, hal ini disebabkan oleh sumber informasi misalnya pendamping desa, atau pejabat

kabupaten yang juga belum memahami betul program mana yang bisa dan yang tidak bisa dilakukan.

Salah seorang staf desa Bontoala (MKM) yang juga bertindak sebagai operator ketika dana desa digulirkan mengeluh bagaimana perencanaan dibuat tanpa ada petunjuk yang jelas, malah sering berubah-ubah, sementara dalam waktu bersamaan dituntut cepat dan waktu yang sangat terbatas. Berikut hasil wawancaranya.

“Semula memang kami tidak tahu sama sekali seperti apa program itu mau dibuat, namun setelah diberitau oleh sekretaris desa, akhirnya kami bisa melakukannya, hanya saja seringkali dirubah dan dirombak karena tidak jelas aturannya, demikian juga yang menyampaikannya sering ragu, yang mana bisa dilakukan dan mana yang tidak bisa, yang membuat kami kewalahan karena selalu dikejar oleh waktu karena katanya harus masuk hari ini, minggu ini dan seterusnya, alhasil apa yang menjadi program di desa lain itu juga yang kami lakukan.” (Wawancara 27 April 2016)

Apa yang dikemukakan MKM) di atas memberi indikasi bahwa waktu yang terbatas, membuat program tidak sesuai dengan keinginan dan keperluan desa Bontoala dan masyarakat setempat, mereka membuat program fisik seperti drainase, paving blok, renovasi kantor kelurahan, pembelian perabot dan pemasangan AC, persis yang dilakukan oleh desa lain penerima dana desa di Kabupten Gowa.

Kasus yang terjadi di desa Bontoala demikian juga yang terjadi di desa je'netallasa, kurang lebih sama yang dialami di desa Bilalang, mereka belum siap dari aspek kelembagaan, sumber daya manusia, dan belum siap program, namun dana desa sudah akan dimulai dan tidak bisa tidak harus dikerjakan karena dananya sudah siap. Karena itulah mereka kewalahan dan menilai bahwa waktu pelaksanaan

mendadak bahkan tidak sempat lagi melakukan musyawarah dengan para kepala dusun, tokoh masyarakat, dan orang-orang yang selama ini mengerti dan memahami persoalan desa. Bagaimana Desa Bilalang menerima dana desa dalam keadaan waktu yang terbilang cepat, berikut hasil wawancara (HFD) di Kantor Desa Bilalang 14 April 2016.

“Kami dikejar waktu dan akhirnya tidak bisa lagi menghubungi rekan-rekan kepala dusun, atau tokoh masyarakat untuk bermusyawarah membuat perencanaan dan program masalahnya kami diburu oleh waktu, dan kami juga belum terlalu paham seperti apa yang akan dilakukan, kami hanya banyak menyerap petunjuk dari dari kabupaten, apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan itupun seringakli berubah-ubah, karena kabupaten sendiri belum terlalu memahami masalahnya. “

Apa yang dikemukakan oleh (HFD) di atas menunjukkan bahwa waktu memberi pengaruh terhadap kualitas pengambilan keputusan, terutama dalam membuat perencanaan dan program, seharusnya kepala desa melakukan musyawarah terhadap kepala-kepala dusun dan tokoh-tokoh masyarakat seperti apa yang terbaik, apa keperluan dan masalah yang dihadapi dusunnya, namun demikian karena dikejar waktu sehingga membuat program lebih banyak berhubungan dengan pihak kabupaten.

Waktu yang terlalu cepat, juga berakibat pada tataran implementasi dimana sudah diprogramkan kemudian berubah lagi, apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan seperti penuturan kepala desa di atas itupun seringakli berubah-ubah, karena kabupaten sendiri belum terlalu memahami masalahnya, dengan begitu waktu memberi pengaruh signifikan dalam perencanaan kebijakan maupun implementasi di lapangan.

Sekretaris Desa Bilalang (NS) juga mengakui bahwa waktu yang terbilang cepat membuat desa menjadi kewalahan, mereka tidak bisa berbuat banyak, kecuali harus melakukan hubungan dengan pihak kabupaten dalam hal ini Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa. Berikut hasil wawancara di kantor kepala desa 14 April 2016.

“Pada saat Dana Desa datang, sesungguhnya kami belum siap, karena datang secara tiba-tiba dan belum ada persiapan program apa yang akan dibuat, seperti apa aturannya dan bagaimana cara pembuatannya, beruntung ada pihak kabupaten yang bisa memberi penjelasan dan kami diarahkan saja untuk mengikuti program apa yang dibuat oleh desa lain itu pula yang dikerjakan. Waktunya sangat singkat dan harus dilakukan”

Apa yang dikemukakan oleh (NS) di atas memberi petunjuk bahwa dana desa dikelola tidak dalam persiapan yang matang, bahkan terkesan dipaksakan, awalnya mereka buta seperti apa yang akan dilakukan dan bagaimana cara membuatnya, karena ini perintah dan harus ditindak lanjuti sehingga apa yang menjadi petunjuk kabupaten seperti itu juga yang dilakukan. Tidak ada lagi proses dan mekanisme perencanaan dari bawah, semuanya diarahkan karena terdesak oleh waktu.

Apa yang dialami oleh tiga desa terdahulu, juga dialami oleh Desa Moncongloe, bahwa Dana Desa waktunya sangat cepat, singkat dan membuat kepala desa dan stafnya menjadi kewalahan, dan pada akhirnya membuat dan melaksanakan program kurang maksimal, berikut hasil wawancara dengan ibu kepala desa Moncongloe. (SUM) , Kamis ,14 April 2016. Di kantor Kepala Desa Moncongloe.

“Memang dana desa ini waktunya sangat sempit dan cepat, soalnya dana baru turun bulan Juli, sementara pelaporan akan dilaksanakan pada bulan Desember, berarti antara bulan Januari dan bulan Juni tidak ada kegiatan,

sementara itu pengerjaan proyek hanya berkisar lima bulan, dan setelah selesai dilakukan pelaporan. Jadi betul-betul kami kewalahan, mana saat perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan sangat singkat waktunya”.

Apa yang dikemukakan oleh (SUM)ibu di atas menunjukkan bahwa dana desa meskipun itu rezeki untuk pemerintah desa dan masyarakat, tetapi sangat disayangkan penggunaannya kurang maksimal, bukan hanya perencanaan dan pelaksanaan yang bermasalah akan tetapi juga pelaporannya, Hal ini disebabkan karena waktu yang sangat terbatas dan cepat, disamping itu juga disebabkan oleh pencairan dana yang lambat, yang seharusnya bulan januari tetapi bergeser ke bulan juli.

Waktu yang cepat dan singkat juga dikeluhkan oleh sekretaris desa Moncongloe (MUS) ,berikut hasil wawancaranya, Tanggal 15 April 2016

“Kami termasuk orang yang terlibat langsung dengan penegelolaan dana desa, dimulai saat perencanaan, pelaksanaan, sampai kepada pelaporan, yang jadi masalah adalah desakan pihak kabupaten untuk sesegera mungkin membuat program, demikian juga melakukan pengerjaan proyek dan pelaporannya pun sesegera mungkin. Dalam waktu bersamaan kami tidak memiliki sumber daya yang memadai, demikian juga waktu yang sangat mendesak”

Apa yang dikemukakan oleh sekretaris desa di atas, kurang lebih sama yang dikemukakan oleh kepala desa Moncongloe, bahkan cenderung sama dengan yang dikemukakan oleh kepala desa lain di empat desa yang menjadi subjek dalam penelitian ini, bahwa waktu yang tiba-tiba, waktu yang begitu cepat membuat segalanya serba instan, tidak lagi mengikuti mekanisme perencanaan, pelaksanaan yang kurang terkontrol, bahkan pelaporan pun yang serba formalitas. Ini menandakan bahwa desa dilihat dalam aspek waktu, dinilai berkontribusi pada kualitas, baik perencanaan, pelaksanaan maupun saat pelaporan, ada kesan bahwa segalanya hanya

untuk mengikuti mekanisme secara formalistic, namun sesungguhnya secara substansial jauh dari hal yang sesungguhnya.

## **2). Faktor regulasi.**

Selain masalah waktu, penggunaan dana desa juga sangat dipengaruhi oleh regulasi yang tidak jelas, seringkali sudah dibuat program sesuai dengan aturan, tetapi kemudian muncul lagi larangan yang tidak membolehkan. Mengenai hal ini menarik disimak apa yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang (HFD) ketika diwawancarai Selasa, 12 April 2016 di Kantor Kecamatan Manuju.

“Desa Bilalang adalah penerima dana desa untuk tahun anggaran 2015/2016. kami sudah menggunakannya secara maksimal sesuai dengan UU dan peraturan, meskipun sebelumnya penuh dengan keraguan dan kehati-hatian, sebab ini hal yang baru dan petunjuk pelaksanaannya pun belum dipahami sepenuhnya. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat begini ada lagi peraturan yang baru lalu dirobah lagi., kemudian ada lagi berita mengenai *negative list*, atau program yang tidak bisa dibiayai. Hal-hal seperti ini yang membuat kita takut, jangan-jangan terperangkap. Kalau sudah terlanjur dibiayai ternyata ada aturan baru yang mengatakan tidak boleh, kan bermasalah. contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang. Dana Desa memang lebih berat dari dana-dana lain yang diterima oleh pemerintah desa”.

Apa yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang di atas, nampak bahwa faktor regulasi memberi kontribusi pada penggunaan dana desa, terutama saat membuat program, demikian juga pada saat pelaksanaan dan pelaporan. Regulasi yang sering berubah membuat kepala desa ragu bahkan ketakutan, mereka takut terjatuh hukum, apalagi dana desa dipantau banyak orang dan kelompok, demikian juga pemerintah pusat dan KPK.

Berapa kali bongkar pasang, sebagaimana dikemukakan oleh kepala desa di atas menandakan bahwa ada ketidak jelasan seperti apa aturan dan petunjuk yang benar, sudah dibuat begini ada lagi peraturan yang baru lalu dirobah lagi, kemudian ada lagi berita mengenai *negative list*, atau program yang tidak bisa dibiayai. Pernyataan-pernyataan seperti ini membuat kepala desa bingung yang mana harus diikuti, dan yang mana tidak. Kalau begini masalahnya maka benar dugaan selama ini bahwa kepala desa galau bahkan ada ketakutan menerima dana desa, salahsatu penyebabnya adalah aturan yang kurang jelas.

Bukan hanya kepala desa, sekertaris desa Bilalang (NS) juga mengeluh soal regulasi yang sering kurang jelas dan pada gilirannya mengganggu program. Berikut petikan wawancaranya yang dilaksanakan di kantor desa Bilalang Selasa, 12 April 2016 .

“Soal aturan yang kurang jelas memang berpengaruh terhadap pembuatan program. Sering sudah dimasukkan sebagai program, namun dikeluarkan lagi karena ada berita bahwa itu dilarang lalu di hapuas lagi, dulu ada ada rencana untuk membangun kantor PKK, semula diperbolehkan, tetapi belakangan dilarang, hal-hal seperti inilah yang jadi masalah, sebab kita takut jangan-jangan berbuat kesalahan dan dituntut dikemudian hari” .

Apa yang dikemukakan oleh sekretaris desa di atas, juga mendukung apa yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang, bahwa masalah regulasi, khususnya aturan yang berhubungan dengan pembuatan program dana desa sangat dipengaruhi oleh regulasi yang kurang jelas, sehingga bukan saja lambat pembuatannya, tetapi juga rendah kualitasnya . Disebut rendah kualitasnya sebab program itu tidak lagi melibatkan masyarakat sesuai dengan mekanisme musyawarah desa, tetapi lebih



banyak tambal sulam (incramental), bahkan cenderung lebih banyak mendengar saran dan petunjuk dari atas.

Desa Moncongloe, juga mengalami hal yang sama dimana regulasi yang kurang jelas membuat mereka terkendala, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan dan pelaporan program. Berikut hasil wawancara (SUM) tanggal 14 April 2016.

“Memang masalah regulasi disadari berpengaruh terhadap penggunaan dana desa, waktu itu kami kesulitan memahami aturan, namun setelah dibimbing oleh pihak kabupaten kami juga sudah mengerti bahwa ini yang bisa dan tidak bisa diprogramkan, setelah itu kami membuat program, belakangan ada lagi petunjuk baru bahwa ini tidak bisa diprogramkan, masalah-masalah seperti inilah yang memperlambat pembuatan program, dan membuat kami ragu melaksanakannya”

Apa yang dikemukakan oleh ibu desa di atas memberi indikasi kuat bahwa faktor regulasi yang sering berubah mempengaruhi pembuatan program, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan dan pelaporannya. Regulasi yang tidak jelas, pada gilirannya akan berpengaruh pada keraguan melaksanakan berbagai aktifitas, takut melanggar dan akhirnya program bukan saja lambat penyelesaiannya tetapi juga kualitas pelaporannya menjadi rendah, ada kesan yang penting selesai, apakah program tepat sasaran atau tidak itu adalah soal kedua.

Sekretaris desa Moncongloe (MUS) juga mengakui bahwa faktor regulasi, terutama aturan pelaksanaan dana desa memberi pengaruh pada pembuatan program, pelaksanaan dan pelaporan, berikut petikan wawancaranya Tanggal 15 April 2016

“Saya mengalami masalah ini, ketika dana desa datang dan mendesak sesegera mungkin dibuatkan program, dengan kasat kusut kami membuatnya, tetapi dalam perjalanan sering ada keraguan sebab disamping belum dipahami

secara utuh program yang berdasar pada aturan, juga sering ada perintah yang bertentangan dengan apa yang sedang kami buat, hal ini disebabkan karena semuanya serba baru termasuk pembimbing dan pendamping semuanya serba baru. Jadi sering yang satu mengatakan seperti ini yang lain mengatakan seperti itu, kami biasa bingung seperti apa program yang benar”,

Apa yang diungkap oleh sekretaris desa di atas juga mendukung pernyataan kepala desa Moncongloe bahwa regulasi seringkali berubah dan membuat kebingungan, akibatnya program yang dibuat dan diimplementasikan sering tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan, regulasi yang tidak konsisten juga menimbulkan keraguan dalam bekerja sehingga tidak maksimal peruntukannya.

Selain desa Bilalang dan desa Monongloe, desa Je’netallasa, juga mengalami hal yang sama, dimana regulasi yang sering berubah memberi pengaruh dalam kesiapan kepala desa menerima dana desa, berikut petikan wawancara (NAS)

Tanggal 1 April 2016

“Pada saat kami buat program bersama staf, tidak ada kendala, kecuali masalah teknis, misalnya bagaimana membuat RAB untuk drainase, veving blok dan rehab kantor, akan tetapi belakangan terdengar ada aturan baru yang melarang membuat dan merehab kantor, tidak berselang lama ada lagi berita bahwa itu boleh, hal-hal seperti inilah yang berpengaruh terhadap perencanaan dan pelaksanaan serta pelaporan dana desa”

Apa yang diungkap oleh kepala desa Jene;tallasa di atas, juga memberi petunjuk bahwa pengelolaan dana desa dipengaruhi oleh regulasi yang sering berubah. Akibatnya mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai kepada pelaporan pun sering mengalami perubahan. Perencanaan dengan regulasi yang sering berubah juga berakibat pada waktu yang relatif lama, kurang berkualitas dan tentu saja sudah tidak melalui mekanisme yang benar. Seharusnya perencanaan dan pembuatan program sudah selesai jauh hari sebelum dana akan cair, namun demikian

kenyataannya dana sudah akan cair program baru diperbaiki, itu tadi masalahnya karena regulasi yang sering berubah.

Akibat lain dari regulasi yang kurang konsisten maka mekanisme perencanaan juga tidak taat asas, dimana seharusnya melalui mekanisme musyawarah dusun, musyawarah desa, namun itu tidak dilakukan karena aturan yang sering tidak konsisten sehingga menjadi incremental atau perencanaan tambal sulam, tanpa melalui mekanisme yang benar.

Kepala Urusan Pemerintahan Desa Je'netallasa mengemukakan hal yang sama bahwa regulasi ikut memberi kontribusi pada keterlambatan pembuatan program, bukan hanya itu, pelaksanaannpun tidak maksimal disebabkan oleh keraguan, jangan-jangan salah, melanggar dan berurusan dengan aparat hukum. Berikut petikan wawancara (BTH) Tanggal 1 April 2016

“Saat membuat program, saya ingat betul ketika sedang diketik, ada perubahan tentang renovasi kantor desa dimana sebelumnya diperbolehkan, belakangan dilarang, beberapa hari kemudian setelah dikonsultasikan di kabupaten diperbolehkan lagi, jadi itulah yang kami buat, merehab kantor desa dan membeli beberapa perabot, AC demikian juga pembuatan paving blok dan perbaikan drainase. Namun dalam pengerjaan dan pembelian kami selalu was-was, jangan sampai sudah berbuat salah lagi”.

Apa yang dikemukakan oleh kepala urusan pemerintahan Desa Je'netallasa di atas memberi petunjuk bahwa aturan yang kurang jelas membuat desa tidak maksimal bekerja, membuat program dan melaksanakannya pun kurang. Ada keraguan sebagaimana yang dirasakan oleh desa lain, akibatnya mereka bekerja setengah hati dan hasilnya pun tidak maksimal. Inilah pemandangan ketika program dilakukan secara tergesa-gesa tanpa persiapan yang matang, karena ini adalah program nasional

dan harus dilakukan sehingga desa pun melakukan apa adanya, yang penting ikut berpartisipasi.

Desa Bontoala juga mengalami hal yang sama, bahwa aturan yang sering berubah membuat desa dalam membuat perencanaan dan program menjadi tidak maksimal, berikut hasil wawancara dengan kepala desa ((AHM) Tanggal 18 April 2016.

“Desa kami menerima dana disertai rasa gembira dan rasa sedih, betapa tidak semula menggembirakan sebab disebut akan ada bantuan pemerintah pusat untuk pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Issunya semula malah satu milyar perdesa, namun kenyataannya hanya sekitar tiga ratusan. Yang menyedihkan setelah ada isu akan adanya realisasi anggaran dan perintah untuk sesegera mungkin membuat program melalui mekanisme yang ada. Namun setelah dibuat program maka yang terjadi adalah isu kesalahan, bahwa membuat program drainase tidak boleh, membeli AC tidak boleh. Kenapa tidak boleh karena ada aturan baru. Inilah yang kami rasakan pada saat program dibuat, namun Alhamdulillah berkat bantuan dari staf dan konsultasi dengan pihak kabupaten akhirnya masalah ini juga selesai, meskipun kami menyadari bahwa disana sini masih banyak kekurangan, mudah-mudahan ini menjadi pembelajaran untuk tahun-tahun berikutnya”.

Apa yang diungkap oleh kepala desa di atas nampak bahwa aturan yang tidak konsisten memang menjadi masalah dan penghalang dalam membuat program dana desa, betapa tidak, program yang sudah dibuat dengan susah payah akhirnya dirubah lagi karena ada perintah bahwa program tersebut dilarang dibuat. Semula dilarang, kemudian diperbolehkan lagi, ini yang membuat staf dan tentu saja kepala desa, bukan saja jenuh, malah ketakutan, siapatau sudah dibuat tapi justru melanggar. Akibatnya program yang dibuat, saat perencanaan dan pelaksanaan pun kurang maksimal.

Menanggapi masalah di atas, salah seorang staf kepala desa (ANI) menuturkan bahwa seandainya aturannya jelas, dan konsisten, maka kesulitan-kesulitan lain bisa di atasi, berikut hasil wawancaranya Tanggal 22 April 2016

“Dana Desa bukan saja sulit karena harus berurusan dengan program komputer, berhubungan dengan mekanisme, tetapi juga berurusan dengan aturan yang kurang konsisten, tidak satu bahasa, yang satu mengatakan begini dan yanglain mengatakan begitu. Akibatnya kita di bawah juga ragu-ragu dan kesulitan, apalagi ini dipercepat karena katanya sudah ada dananya, kalau tidak membuat program secepatnya kemungkinan anggaran tidak cair”.

Apa yang diungkap oleh staf desa Bontoala di atas menunjukkan bahwa staf pun merasakan bagaimana ketika program dibuat namun aturannya kurang jelas, masalah ini tentu saja akan berakibat pada kualitas program dan bermuara pada pelaksanaan yang tidak maksimal. Dengan begitu program dan pelaksanaannya ke bawah hanya bisa dilakukan secara maksimal jika aturan yang dipergunakan konsisten dan bisa menjadi penuntun dan pengendali dalam aktifitas, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan dan pelaporan.

### 3). Faktor kehati-hatian.

Faktor kehati-hatian juga menjadi faktor determinan mengapa desa tidak siap menerima dana desa. Faktor ini terpengaruh dengan isu bahwa dana desa rentang dengan pelanggaran hukum. Isu ini hampir setiap saat ditayangkan di televisi, dimuat di surat kabar dan disampaikan secara personal melalui media sosial dan sebagainya. Tanggal 26 Mei 2016, Surat Kabar Tribun Timur Makassar lagi-lagi memuat berita mengenai dana desa. Koran tersebut memuat Tajuk Rencana yang isinya sebagai berikut “KPK bersama Tim Pengawal Pengelolaan Dana Desa siap

mengawal Dana Desa. Wakil ketua KPK Alexander mengemukakan Jangan sampai Dana Desa tidak tepat sasaran karena itu dia mengajak masyarakat terutama yang terkena dana desa untuk berperan aktif mengawasi. Masyarakat desa bersama pendamping dapat bekerjasama mengawasi dana desa yang enggan diawasi oleh pendamping” .

Andai saja berita tersebut dibaca oleh kepala desa, maka pastilah kepala desa menjadi ketakutan lagi, Mereka menjadi ragu dan takut, bahkan tidak sedikit dari mereka yang menolak dana desa, namun karena ini perintah dan harus dilaksanakan sehingga apapun risikonya kepala desa menerimanya Berikut wawancara dengan empat kepala desa yang menjadi subjek dalam penelitian ini, dimulai dari Desa Je’netallasa (NAS). Berikut wawancaranya .

“Kami sudah terbiasa menerima bantuan dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi dan pemerintah daerah, namun baru kali ini ada bantuan yang sangat disorot, baik oleh media maupun dari kalangan pemerintah, demikian juga perhatian dari penegak hukum, terutama dari KPK (komisi Pemberantasan Korupsi). Karena itulah kami merasa tertekan dan takut menerima dana desa, siapa tau ini menjadi alamat buruk bagi kami untuk masuk penjara” (Wawancara1 April 2016).

Apa yang dikemukakan oleh kepala desa Je’netallasa di atas menunjukkan bahwa benar adanya kepala desa ragu bahkan takut menerima dana desa. Rasa takut ini beralasan karena dari sekian program bantuan yang diterima oleh desa, barulah kali ini ada bantuan yang begitu heboh, begitu disorot oleh banyak kalangan, seakan-akan bantuan ini harus dilaksanakan dan tidak boleh ada salah sedikit pun, selain itu dana desa selalu dipredikasi akan menjadi bantuan yang bermasalah disebabkan oleh ketidak siapan pemerintah desa menerima bantuan tersebut. Akibat rasa takut dan ragu

inilah para kepala desa melaksanakan kegiatan dalam suasana penuh kehati-hatian.

Mengenai hal ini Plt, kepala Desa Bontoala (AHM) mengemukakan berikut ini

“Meski ragu dan takut, akhirnya kami juga menerima bantuan ini, yang penting bagi kami adalah bersikap hati-hati dan selalu minta petunjuk dari kabupaten. Kalau tidak maka kami kewalahan nanti, di Kabupaten memang kami diberitahu untuk berhati-hati, mengikuti petunjuk seperti apa yang bisa dan yang tidak bisa dilakukan. Selain itu pihak kabupaten juga memotivasi kepada kami untuk berani dan berjalan sesuai dengan peraturan, kalau sudah mengikuti perintah tidak akan mungkin salah atau melanggar” (Wawancara, Tanggal 18 April 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala desa Bontoala di atas menunjukkan bahwa sesungguhnya ada kesan keterpaksaan desa menerima dana desa, hal ini disebabkan oleh isu yang berkembang dan sorotan media yang setiap saat menyerpa pikiran dan hati mereka. Beruntung karena mereka dimotivasi oleh pihak kabupaten dan diyakinkan bahwa tidak ada masalah sepanjang mengikuti aturan.

Bentuk kehati-hatian dalam menerima dan mengelola dana juga diperlihatkan oleh Desa Bilalang (HFD) sebagaimana hasil wawancara yang kami kutip kembali berikut ini.

“Desa Bilalang adalah penerima dana desa untuk tahun anggaran 2015/2016. kami sudah menggunakannya secara maksimal sesuai dengan UU dan peraturan, meskipun sebelumnya penuh dengan keraguan dan kehati-hatian, sebab ini hal yang baru dan petunjuk pelaksanaannya pun belum dipahami sepenuhnya. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat begini ada lagi peraturan yang baru lalu dirobah lagi., kemudian ada lagi berita mengenai *negative list*, atau program yang tidak bisa dibiayai. Hal-hal seperti ini yang membuat kita takut, jangan-jangan terperangkap. Kalau sudah terlanjut dibiayai ternyata ada aturan baru yang mengatakan tidak boleh, kan bermasalah. contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang. Dana Desa memang lebih berat dari dana-dana lain yang diterima oleh pemerintah desa”.(Wawancara, 12 April 2016)

Apa yang diungkap oleh kepala desa Bilalang di atas lebih meyakinkan lagi bahwa desa penuh dengan keraguan dan kehati-hatian mengelola dana desa, mereka takut jangan-jangan terperangkap dan terjebak, masalahnya bukan saja isu pelanggaran sebagaimana yang diungkap oleh KPK, tetapi aturannya itu sendiri sebagaimana diungkap oleh kepala desa Bilalang yang belum jelas dan seringkali berubah. Kehati-hatian dalam mengelola dana desa, tentu saja berakibat pada pembuatan, pelaksanaan dan pelaporan kegiatan menjadi lambat dan tentu saja kurang berkualitas. Lambat karena ada keraguan, sudah dibuat namun ada perubahan lagi seperti dicontohkan oleh pak desa bahwa pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang.

Apa yang dialami oleh desa Bilalang juga dirasakan oleh desa Moncongloe, bahwa faktor kehati-hatian memberi kontribusi pada pengelolaan dana desa. Kehati-hatian ini mengakibatkan keterlambatan, kerja kurang maksimal, kepercayaan diri yang hilang dan sebagainya. Bagaimana tanggapan ibu desa Moncongloe ((SUM) mengenai hal ini berikut hasil wawancaranya.

“Betul yang dikatakan oleh beberapa kepala desa terdahulu, kalau dikatakan hati-hati, kami pun melakukan hal serupa. Kenapa harus hati-hati, karena kami selalu mendengar berita di Televisi, mendengar dari kabupaten, bahwa dana ini harus hati-hati dalam penggunaannya sebab dipantau oleh banyak pihak termasuk KPK. Bukan hanya itu, kehati-hatian juga berhubungan dengan aturan yang kurang jelas, semula ada program yang dibuat, tetapi ada berita baru bahwa itu tidak boleh, akhirnya kami pun merubahnya. Ini semua yang membuat kami berhati-hati”. (Wawancara Tanggal 14 April 2016)



Apa yang diungkap oleh ibu desa Moncongloe di atas menunjukkan bahwa faktor kehati-hatian ikut memberi kontribusi pada pelaksanaan penggunaan dana desa, kehati-hatian ini disebabkan oleh dua hal yang pertama isu mengenai kemungkinan adanya pelanggaran hukum. Isu ini disebabkan belum adanya kesiapan desa, baik dalam hal program maupun dalam hal kelembagaan dan sumber daya manusia, yang kedua adalah regulasi yang cenderung tumpang tindih dan kurang jelas.

Pernyataan-pernyataan yang diungkap oleh empat kepala desa di atas menunjukkan bahwa faktor kehati-hatian benar memberi pengaruh kesiapan kepala desa dalam mengelola dana desa. akibatnya desa mengalami keterlambatan dalam membuat program, termasuk juga dalam pembuatan laporan, Mereka tidak yakin, tidak percaya diri, ragu dan pada gilirannya mengurangi kualitas implementasi program.

Mengenai kehati-hatian para kepala desa, keraguan bahkan rasa takut, memang dimaklumi, hal inilah yang melahirkan gagasan kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa, untuk melakukan antisipasi agar rasa ragu dan takut tersebut bisa hilang dan para kepala desa bisa bekerja dengan penuh percaya diri. Mengenai hal ini Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa (ASR) berkomentar, Berikut hasil wawancaranya. 5 April Tahun 2016.

“Ada beberapa hal yang membuat kepala desa ragu antara lain isu tentang rentangnya dana desa dikorupsi, rentangnya dana desa melanggar hukum, dan isu tentang kesiapan kelembagaan, SDM dan kesiapan program. Namun semua itu kami sudah antisipasi sebelumnya melalui pelatihan dan sosialisasi, demikian juga menyampaikan aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah agar kepala desa jangan takut dan ragu akan diperiksa atau ditangkap, itu semua sudah ada antisipasinya, hanya memang kepala desa tetap ragu, tapi ini wajar saja karena baru dan belum ada pengalaman”

Apa yang diungkap oleh kepala badan di atas memberi isyarat bahwa pihak pemerintah daerah sebenarnya sudah bisa memprediksi apa yang bakal menjadi hambatan pengelolaan dana desa, terutama rasa takut, ragu, dan sebagainya, oleh sebab itu sejak awal pemda sudah melakukan antisipasi melalui pelatihan dan sosialisasi program, demikian juga pemerintah daerah dalam hal ini Badan Pemberdayaan Masyarakat sudah menyampaikan perihal kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM serta Kejaksaan mengenai. Isi kerjasama tiga kementerian ini adalah upaya melindungi para pejabat di daerah , termasuk pengelola dana desa untuk tidak perlu dihantui rasa takut berbuat dan mengambil keputusan yang menyebabkan terhambatnya berbagai program pembangunan.

Antisipasi dan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten, meskipun berpengaruh, akan tetapi tidak menghilangkan sama sekali rasa takut dan ragu para kepala desa dalam mengelola dana desa, itu sebabnya mengapa program yang dibuat sedikit mengalami keterlambatan, terkesan apa adanya dan kurang berkualitas.

Berikut akan dikemukakan rangkuman hasil penelitian factor-faktor determinan ketidak siapan desa menerima dana desa seperti tertera dalam matriks di bawah ini.

Tabel. 5.2

Ringkasan Temuan Penelitian tentang Faktor-faktor Determinan Kesiapan Dea Menerima Dana Desa dilihat dari aspek Waktu,Aspek Regulasi dan Kehati-hatian.

Fokus Penelitian	Kondisi Ideal	Temuan Penelitian	Sintesis
------------------	---------------	-------------------	----------

Faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa dilihat dari aspek Waktu	Nugroho (2010:105) mengatakan bahwa setiap kebijakan, terutama pada tahun pertama, seharusnya memperhatikan masalah waktu atau timing, dalam hal ini lebih bijak jika terlebih dahulu disosialisasi sambil mempersiapkan implementor di lapangan. Selanjutnya Edwards membenarkan pernyataan di atas bahwa seharusnya implementasi kebijakan harus didahului dengan, “prakondisi”, seperti apa kesiapan pelaksana atau implementor kebijakan, dan hambatan-hambatan seperti apa yang kira-kira akan terjadi di lapangan.(229)	Faktor waktu dimana Dana Desa tiba-tiba datang, tanpa kesiapan kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia, dan kesiapan program menjadi salah satu faktor determinan kesiapan desa menerima dana desa. Empat kepala desa, dan beberapa informan mengungkapkan bahwa dana desa waktunya sangat cepat dan datang secara tiba-tiba. (Hal.180) waktu menjadi faktor berpengaruh sebab dengan itu kepala desa dan stafnya menjadi kewalahan, apalagi dananya sudah ada dan sesegera mungkin diimplementasikan, (183)	Faktor waktu (timing) harus mendapat perhatian ketika suatu kebijakan akan diimplementasikan, supaya ada kesiapan, baik kelembagaan, SDM maupun program. (Hal. 228)
Faktor-faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa dilihat dari aspek Regulasi	Edwards, bahwa suatu kebijakan yang sering berubah-ubah dan tidak konsisten, maka akan melahirkan problem tersendiri dalam implementasi, sekurang-kurangnya akan mengalami keterlambatan, tidak sepenuh hati, bahkan ada rasa takut untuk melaksanakannya. (Hal 231)	Empat kepala desa mengemukakan bahwa Regulasi tidak jelas, seringkali berubah. sudah dibuat program sesuai dengan aturan, tetapi kemudian muncul lagi larangan yang tidak membolehkan. (Hal.188)	Regulasi yang sering berubah membuat kepala desa ragu bahkan ketakutan, mereka takut terjerat hukum, apalagi dana desa dipantau banyak orang dan kelompok, demikian juga pemerintah pusat dan KPK. (182)
Faktor-faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa dilihat dari aspek Kehati-hatian	Wirawan (2013 : 656) sebagai orang atau pengambil keputusan yang ambiguitas ( <i>ambiguity</i> ) atau orang-orang yang berada dipersimpangan antara benar dan salah, mereka berada dalam ketidakpastian, ragu dan	Faktor kehati-hatian juga menjadi faktor determinan mengapa desa tidak siap menerima dana desa. Faktor ini terpengaruh dengan isu bahwa dana desa rentang dengan pelanggaran hukum. Isu ini hampir setiap	Kebijakan yang dilaksanakan dalam keadaan ambigu karena terlalu hati-hati, bukan saja keputusannya cenderung irasional, akan tetapi seringkali jauh dari tujuan dari kebijakan itu sendiri,

	<p>dihantui perasaan takut dan dalam waktu bersamaan diharapkan untuk mengambil keputusan. Suasana seperti ini tentu saja akan menghasilkan keputusan-keputusan yang jauh dari tujuan, dan jauh dari harapan. (hal 236)</p>	<p>saat ditayangkan di televisi, dimuat di surat kabar dan disampaikan secara personal melalui media sosial dan sebagainya.(198)</p>	
--	---	--	--

Sumber : Hasl Olah Data Penelitian 2016

## B. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Penelitian ini ingin melakukan evaluasi bagaimana proses implementasi kebijakan dana desa, apakah proses itu berjalan atau tidak. Langkah pertama yang kami lakukan adalah melakukan penelitian tentang kondisi riil di lapangan, seperti apa kepala desa ketika dana desa akan dicairkan (diimplementasikan), apakah mereka siap menerima dan mengelola dana itu dilihat dari aspek kelembagaan, SDM dan program. langkah kedua adalah memilih dan memilah beberapa konsep dan teori serta model yang relevan untuk melakukan evaluasi apakah kondisi riil yang ditemukan tersebut sesuai dengan proses implementasi yang sebenarnya.

Berikut akan dikemukakan kondisi riil kesiapan kepala desa menerima dana desa disertai dengan beberapa teori, konsep dan pernyataan dari beberapa ahli sebagai alat untuk menganalisis bagaimana penggunaan dana desa di empat desa di Kabupaten Gowa.

### 1. Kondisi Riil Kesiapan Desa Menerima Dana Desa.

#### 1). Kesiapan kelembagaan.

Empat desa penerima bantuan sebagaimana telah diuraikan terdahulu sesungguhnya belum siap, meskipun masing-masing telah memiliki lembaga baik

yang dibentuk oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Lembaga-lembaga dimaksud tersebut adalah lembaga pemerintah desa itu sendiri, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Lembaga Masyarakat Desa (LMD), PKK, Karangtaruna, BKD (Badan Kerjasama Desa), dan untuk tahun 2015 sudah direncanakan membuat Badan Usaha Milik Desa (Bumdes).

Kesiapan kelembagaan dapat dilihat pada dua hal, pertama tidak berfungsinya masing-masing lembaga tersebut pada perencanaan maupun pelaksanaan dana desa. yang kedua belum terbentuknya lembaga seperti Badan Usaha Milik Desa (BUM-Desa) saat dana desa dicairkan. padahal lembaga inilah yang seharusnya menjadi wadah pemberdayaan masyarakat, mendistribusi sebagian dana desa, terutama yang sudah memiliki usaha kecil dan kreatif.

Aspek kelembagaan yang belum siap berefek domino pada aspek-aspek lain, misalnya aspek partisipasi, aspek kemandirian, aspek sasaran, padahal aspek-aspek inilah tujuan utama penggunaan dana desa. Aspek kelembagaan yang belum siap berakibat pada pembuatan program yang tidak melalui mekanisme musyawarah yang biasanya dilakukan pada tingkat dusun sampai ketingkat desa. Padahal pada musawarah itulah tempat bertemunya antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pemerintah Desa, dan Unsur-unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

Partisipasi masyarakat tentu saja penting, tapi kalau ini terabaikan, maka ini tentu mengurangi esensi dan asas pelaksanaan pengaturan desa. sebagaimana tertera dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebut

bahwa pelaksanaan pengaturan desa harus dilakukan dengan kebersamaan atau gotong royong. Musyawarah, kemandirian, partisipasi, pemberdayaan dan seterusnya. Selanjutnya mengabaikan partisipasi berarti mengabaikan keinginan dan kebutuhan masyarakat, dan tentu saja mengabaikan esensi dan tujuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana pasal 4 menyebut bahwa pengaturan desa bertujuan membentuk pemerintahan desa profesional, efisien, efektif, terbuka serta harus bertanggung jawab, kalau ini terabaikan maka tentu saja mengabaikan keterbukaan dan akuntabilitas sebagaimana harapan *good governance*.

Partisipasi yang terabaikan juga membuka celah bagi munculnya intervensi pemerintah tingkat atasnya, dan kalau ini terjadi maka aspek kemandirian juga terabaikan, padahal dana desa sesungguhnya diharapkan bisa memandirikan desa, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan pembangunan. Kegagalan dalam berbagai program yang selama ini dilakukan oleh pemerintah disebabkan oleh intervensi pemerintah yang berlebihan, akibatnya masyarakat desa kehilangan otoaktifitas dan kreatifitasnya, mereka apatis dan hanya menunggu apa yang akan diberikan oleh pemerintah. (Wijaya, 2012:170)

Kelembagaan yang tidak siap dan berkibat pada rendahnya partisipasi dengan sendirinya akan melahirkan program intervensi yang salah sasaran, program yang dibuat bukan berdasar pada kepentingan ril masyarakat, tetapi cenderung pada keinginan dan kepentingan sekelompok orang yang sering disebut elitis.

Teori elit menurut Winarno (2013:45) adalah teori dimana pengaruh dan dominasi sekelompok individu yang sangat kuat, mereka memanipulasi instrumen-

instrumen bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

Apa yang selama ini disebut sebagai kebijakan yang dibuat oleh wakil rakyat dan untuk kepentingan rakyat, sesungguhnya bukanlah dari dan untuk rakyat sebagaimana tergambar disebagian negara demokrasi, kalau ditelusuri lebih jauh sesungguhnya kebijakan yang memperataskan rakyat dan demokrasi malah untuk kepentingan sekelompok orang yang disebut elit, itu sebabnya Dye dan Zeigler dalam Winarno (2013:45) mengatakan bahwa sesungguhnya kebijakan publik merupakan referensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa.

Ulasan diatas membenarkan apa yang sering disebut oleh C. Wright dalam Winarno (2013:46) bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat. Argumennya bahwa tidak semua orang mempunyai derajat kedudukan yang sederajat.

Apa yang ditemukan dalam penelitian ini membuktikan hal itu, bahwa empat desa yang menggunakan dana desa ini, semuanya memprogramkan hal yang sama, misalnya desa Je'netallasa memprogramkan pembanguna drainase, veving blok dan perbaikan kantor desa dan pengadaan mobile serta AC. Program ini juga dilakukan oleh desa Bontoala, desa Moncongloe dan desa Bilalang.

Bukan hanya itu, kesiapan kelembagaan juga terlihat pada empat desa yang belum memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUM-Desa), akibatnya dana desa yang seharusnya mengalir untuk pemberdayaan masyarakat melalui lembaga ini berubah. Bukan saja ke lembaga lain tetapi juga ke program berbeda, misalnya seharusnya



dana desa diberikan kepada masyarakat untuk mengembangkan usahanya kemudian dialihkan pada perbaikan kantor, pembelian perabot, pembelian AC dan sebagainya.

Seperti telah dijelaskan terdahulu bahwa masalah kelembagaan memang penting karena menjadi prasyarat bagi pemerintah desa untuk mendapatkan bantuan dari manapun sumbernya. Dana Desa misalnya, tidak bisa diterima kalau tidak dilengkapi dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) demikian pula Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP-Desa). Dan untuk membuat kedua rencana kerja ini harus melalui mekanisme, mulai dari Musyawarah Dusun, Musyawarah Desa, dan seterusnya. Setiap perencanaan ditingkatan tertentu juga diikuti orang atau lembaga yang sudah terdaftar dan terlembagakan. Tidak sembarang orang atau lembaga yang mengikuti kegiatan perencanaan, dan tidak sembarang pula orang yang harus berpartisipasi.

Penggunaan Dana Desa diatur khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Pasal 20 disebutkan bahwa Penggunaan Dana Desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa. Kedua rencana ini harus terlembagakan karena ada aturan kerja yang mengikat.

Ulasan di atas memberi isyarat bahwa aspek kelembagaan bukan saja penting tetapi juga menjadi keharusan. Selain itu aspek penguatan kelembagaan penting juga diperhatikan sebab meskipun lembaganya sudah ada akan tetapi kalau pengurusnya tidak aktif pastilah lembaganya tidak bekerja secara amaksimal, oleh sebab itu aspek

kelembagaan dan penguatan kelembagaan penting dan harus diadakan serta dikembangkan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa aspek kelembagaan yang belum siap bukan saja berakibat pada disfungsi institusional, akan tetapi juga disfungsi orang-orang yang ada di dalamnya. Disfungsi inilah yang berakibat pada penggunaan dana desa yang kurang maksimal, tidak partisipatif dan kurang tepat pada sasaran. Dengan demikian aspek kelembagaan berkorelasi positif dengan manusia yang menjadi penggerak lembaga tersebut.

Untuk maksud tersebut maka menggambarkan dan menganalisis suatu kebijakan dan program, aspek kelembagaan perlu mendapat perhatian, sebab pada kelembagaan itulah para aktor melakukan berbagai kegiatan secara individu maupun bersama-sama untuk mencapai suatu tujuan. Semakin baik kegiatan yang dilakukan oleh para aktor dalam suatu kelembagaan maka semakin berkualitas pula tujuan lembaga tersebut. Oleh sebab itu individu, kelembagaan dan tujuan adalah sesuatu yang tidak bisa dipisahkan. Ketiganya merupakan suatu sistem, artinya satu unsur tidak berfungsi, maka yang lain akan mengalami disfungsi.

Robbins (2004:79) mengemukakan bahwa kelembagaan adalah batasan tentang kesatuan perilaku dari orang yang berada dalam suatu organisasi, berinteraksi satu sama lainnya dalam menjalankan tugas dan kegiatan untuk mencapai tujuan lembaga yang terorganisir. Inti dari teori kelembagaan adalah mengatur dan menata perilaku orang-orang yang terlembagakan untuk mencapai tujuan lembaga. Kesatuan perilaku dalam mencapai tujuan bersama penting supaya arah organisasi lurus dan

bisa menghindari hambatan-hambatan, baik fisik maupun psikologis. Jika dalam sebuah organisasi dimana para anggotanya mempunyai perilaku yang berbeda, maka dipastikan tujuan yang ingin dicapai akan jauh dari harapan, oleh sebab itu diperlukan penyesuaian-penyesuaian melalui kesadaran bersama untuk mencapai tujuan, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Penyesuaian dimaksud di atas mencakup aturan-aturan organisasi, mana yang harus dan mana yang tidak bisa dilakukan.

Robbins (2004 : 76), lebih lanjut mengemukakan bahwa lembaga yang maju dan berkembang selalu menggunakan media implementasi kelembagaan untuk mewujudkan penguatan lembaga. Menurutnya bahwa lembaga adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif bekerja atas dasar kesinambungan untuk mencapai sebuah tujuan bersama atau kerangka tujuan kelembagaan. Batasan dari pemahaman tentang kelembagaan secara sadar mengandung pengertian manajemen. Kesatuan kelembagaan berarti suatu unit yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi yang digunakan dalam satu lembaga pada dasarnya diselaraskan pada kepentingan, keuntungan, manfaat dan pencapaian sebuah tujuan. Sebuah lembaga yang kuat selalu dapat diidentifikasi batasan-batasan kejelasan penguatan kelembagaan.

Lebih jauh mengenai kelembagaan, Winter (1990 : 208) menyatakan bahwa arti kelembagaan dalam konteks kebijakan berperan penting dalam melakukan sebuah formulasi, implementasi dan evaluasi berbagai program dan kegiatan nyata

dari serangkaian pelaksanaan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh penguasa perilaku birokrasi.

Pernyataan di atas mengandung arti bahwa kelembagaan mencakup secara keseluruhan proses kebijakan publik, baik dalam formulasi, implementasi sampai kepada evaluasi. Bahwa sebuah kebijakan tidak akan mungkin dilihat, apalagi dianalisis keberadaannya, fungsi keberhasilan dan kegagalannya tanpa ada lembaga yang mewadahnya. Lembaga dengan demikian dapat menjadi indikator pelaksanaan kebijakan dan program. Semakin ideal suatu lembaga dengan berbagai perangkat yang harus dimilikinya, maka semakin berkualitas pula luaran atau output lembaga tersebut. Oleh sebab itu lembaga harus baik, relevan dan serasi dengan tujuan kebijakan atau program yang akan dilaksanakan.

Lembaga yang baik dan benar bisa menciptakan formulasi kebijakan dan program yang baik, demikian juga lembaga yang baik bisa menjadi jaminan bagi pelaksanaan atau implementasi kebijakan dan selanjutnya lembaga yang baik memudahkan bagi implementor kebijakan untuk melakukan evaluasi, apakah kebijakan atau program itu perlu dilanjutkan, dikembangkan, dihentikan atau dilakukan terminasi.

Berbicara mengenai organisasi, termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan, seringkali ada oknum yang mencoba melakukan tindakan menyimpang, melawan hukum seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, penyimpangan seperti ini akan mudah diketahui dan mudah diatasi jika aspek kelembagaannya benar, sebab di dalam kelembagaan itulah diatur berbagai aktivitas

dan perilaku orang-orang, siapa mengerjakan apa, dan akan kemana pekerjaan itu diarahkan. Sebaliknya akan terjadi banyak penyimpangan jika aspek kelembagaan tidak baik, apalagi jika memang manusianya mengalami dekadensi moral.

Kebijakan publik seringkali kita mendengar istilah penguatan kelembagaan, istilah ini relevan dengan upaya untuk mewujudkan berbagai program, agar tepat sasaran dan tujuan kebijakan dapat tercapai, oleh sebab itu antara implementasi kebijakan dan penguatan kelembagaan mempunyai hubungan yang signifikan dalam mencapai suatu tujuan. Semakin luas implementasi kebijakan secara kuantitas dan kualitas semakin mendorong penguatan kelembagaan terwujud.

Jeffrey (2008 : 73) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan bingkai penghubung dan penguat terwujudnya penguatan kelembagaan. Penguatan kelembagaan diperlukan jika program yang akan dilaksanakan diperkirakan melebihi ambang batas kemampuan lembaga itu sendiri, sebab jika program itu besar dalam arti sasarannya banyak, luas apalagi waktunya sedikit, dan lembaganya tidak kuat maka program akan mengalami resistensi dan pada gilirannya implementasi kebijakan tidak tercapai.

Menurut Thoha (2006 : 25) bahwa administrasi publik adalah serangkaian kegiatan yang terlembagakan dilakukan oleh publik untuk berbagai kepentingan dan manfaat yang dikemas dalam suatu kebijakan yang menghasilkan suatu tujuan bersama. Artinya segala hal yang berkaitan dengan administrasi publik selalu melibatkan elemen administrasi, publik dan kebijakan. Elemen administrasi sebagai

wadah atau lembaga, elemen publik sebagai pelaku, kerjasama dan kepentingan, serta elemen kebijakan sebagai pendekatan untuk mencapai sebuah tujuan.

## 2). Kesiapan Program.

Kesiapan program merupakan salah satu hal yang mendapat perhatian ketika dana desa digulirkan, masalahnya bukan saja program apa yang akan dibuat akan tetapi bagaimana mekanisme pembuatan program itu, demikian juga mengenai teknis pembuatannya. Seperti diketahui bahwa program itu harus bersentuhan dengan dua kegiatan utama yakni pembangunan dan pemberdayaan. Pembangunan apa yang akan dibuat dan jenis pemberdayaan apa yang akan dilakukan. Disamping itu mekanisme seperti apa yang harus dijalankan dan bagaimana melakukan mekanisme itu, semua ada prosedurnya sehingga tidak serta merta program itu dibuat meskipun dianggap sudah bersyarat. Selain itu program juga harus tercantum dalam RPJMD dan termuat pula dalam RKP-Desa, dan yang tidak kalah pentingnya bahwa program itu harus sesuai dengan waktu dan tentu saja dengan aturan yang jelas.

Demikian sulitnya program itu dibuat sehingga empat desa yang menjadi fokus dalam penelitian ini merasa kewalahan, akibatnya tidak sedikit program itu diwarnai oleh gagasan-gagasan yang bersumber dari kabupaten, Seperti yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang bahwa program yang kami buat berdasarkan petunjuk dan bimbingan kabupaten, kami tidak berani berbuat sendiri karena takut dengan resikonya, selalu ada keraguan untuk berbuat sehingga program yang direncanakan, kemudian dilaksanakan kurang maksimal, kami juga menyadari bahwa seharusnya program itu harus melalui mekanisme dan melibatkan partisipasi

masyarakat, hanya saja kami belum terlalu paham dan dalam waktu bersamaan kami dikejar waktu untuk melaksanakan kemudian melaporkan kegiatan itu.

Apa yang diungkap oleh kepala desa Bilalang di atas menunjukkan bahwa sesungguhnya dari segi program, desa belum sepenuhnya siap, itu sebabnya program yang dibuat cenderung sama dengan program desa yang lain karena memang petunjuk dari kabupaten tidak bisa dihindari. Seharusnya sebagaimana diungkap oleh kepala desa Bilalang bahwa Dana Desa itu diperuntukkan bagi masyarakat, bukan untuk pemerintah, misalnya untuk pembelian AC, dan perbaikan gedung kantor, itu ada dananya tersendiri, demikian juga untuk pemberdayaan masyarakat, seharusnya yang dilakukan adalah membina dan mengembangkan ekonomi masyarakat kecil di desa, beri modal dan keterampilan agar bisa bekerja dan menghasilkan sesuatu. Kalau ini dilakukan pasti masyarakat senang, tetapi kalau begini caranya, yang senang hanya pemerintah saja.

Apa yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang di atas memang ada benarnya sebab dana desa bukan diperuntukkan untuk pemerintah, akan tetapi lebih kepada pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Permendes Nomor 5 Tahun 2015 menyebutkan bahwa prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Desa harus memenuhi empat prioritas utama yakni pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Apa yang terjadi dan dialami oleh desa Bilalang, juga terjadi di desa Moncongloe, desa Je'netallasa dan desa Bontoala, meskipun mereka menyadari dana

desa sebagai rezeki tetapi banyak tantangan dalam pengelolaannya, termasuk pembuatan programnya. Mereka mengakui bahwa pembuatan program itu banyak dibantu oleh kabupaten. Dengan begitu partisipasi masyarakat kurang. Seperti pengakuan kepala desa Moncongloe bahwa, sebenarnya partisipasi masyarakat kami menyadari itu penting, tetapi untuk membuat program dengan melibatkan mereka dan melalui mekanisme yang ada tentu tidak cukup waktu, sementara itu pengajuan usulan proyek apa yang akan dikerjakan sudah sangat mendesak, oleh sebab itu kami segera masukkan saja apa yang kira-kira penting dan dibutuhkan oleh masyarakat, soalnya waktunya sempit dan kami tidak bisa berbuat banyak lagi. Disamping itu kami juga selalu menunggu petunjuk, sebab kami belum memahami betul seperti apa proyek dan program yang mau dikerjakan.

Apa yang diungkap oleh ibu desa di atas memberi petunjuk bahwa sesungguhnya desa itu sendiri belum siap menerima dana desa, sebab disamping waktunya yang sempit, juga belum jelas program apa yang harus diusulkan, mana yang bisa dan yang tidak bisa, dalam kaitan ini keterlibatan pemerintah kabupaten untuk melakukan intervensi besar, problemnya adalah kehadiran pihak kabupaten dengan sendirinya akan melemahkan partisipasi dari bawah, padahal model pembangunan dari bawah dan melibatkan partisipasi masyarakat sangat diharapkan

Menurut Sanjay, G. R dalam Gerald E Caiden ( 1982) bahwa partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik penting sebab aktor-aktor seperti pemerintah, baik di legislatif maupun eksekutif sangat terbatas kemampuannya, mereka seringkali kurang mengetahui persoalan dan masalah-masalah yang dihadapi



masyarakat, mereka tidak memahami keinginan dan harapan-harapan masyarakat, oleh sebab itu mereka perlu dilibatkan, agar apa yang menjadi keinginan pemerintah itu pula yang menjadi keinginan dan harapan masyarakat. Dengan begitu partisipasi memberi makna yang mendalam bagi sebuah kebijakan publik, tanpa partisipasi kebijakan public justru menjadi sekat antara pemerintah dan masyarakat.

Menurut Ainul Jaria, M, dalam Thoha (2011: 45) bahwa Kebijakan Publik adalah suatu bidang yang seharusnya semua pihak ikut memikirkan dan semua orang percaya bahwa mereka mempunyai sesuatu yang berharga yang patut disumbangkan sebagai kewajiban warga negara. Kebutuhan-kebutuhan masyarakat merupakan suatu kebutuhan yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan yang lainnya. Kebutuhan-kebutuhan ini disumbangkan berdasarkan keikhlasan, tanpa adanya interst, objektivitas, beralasan, kebenaran, kesungguhan penelitian, dan kejujuran, Orang-orang yang secara potensial menunjukkan kesungguhannya untuk berpartisipasi dalam public policy seharusnya didorong untuk berperan serta

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar

kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif .(Hetifah Sj Sumarto, 2003 : 21).

Kesiapan kelembagaan, sumber daya manusia dan program yang kurang memang menjadi faktor mengapa dana desa kurang maksimal dalam penggunaannya. Dalam perspektif kebijakan publik seharusnya ini tidak terjadi jika semuanya siap, terutama saat pembuatan program, siap kelembagaannya dan siap sumber daya manusianya, namun faktanya menunjukkan kelembagaannya tidak siap demikian pula sumber daya manusianya.

Setiap program dalam perpektif kebijakan publik ketika ingin diimplmentasi seharusnya didahului dengan “prakondisi” yang memungkinkan semua komponen mengerti dan memahami seperti apa program tersebut dan bagaimana melakukannya. Kalau tidak pastilah program itu akan mengalami kegagalan Dalam kaitan ini menarik disimak apa yang dikemukakan oleh Edwards III, George C. (1980 :1-2), bahwa Implementasi kebijakan publik adalah suatu tahap kebijakan publik antara pembentukan kebijakan dan konsekwensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu dimplementasikan dengan baik. Suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan baik juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan baik oleh pelaksana kebijakan.

Ketika dana desa diprogramkan, memang disadari jauh dari mekanisme, dimana seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat namun itu tidak dilakukan

karena waktu dan orang-orang di dalamnya pun tidak dihubungi, akibatnya program yang dibuat kurang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat setempat, program dibuat lebih banyak karena petunjuk dari atas, oleh sebab itu dalam membuat program apalagi melakukan implementasi harus ada prakondisi. Dalam kaitan ini Edwards mengemukakan bahwa seharusnya implementasi kebijakan harus didahului dengan, “prakondisi”, seperti apa kesiapan pelaksana atau implementor kebijakan, dan hambatan-hambatan seperti apa yang kira-kira akan menghambat kebijakan itu. Menurutnya bahwa ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik yakni komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku dan struktur birokrasi.

Komunikasi diakui sebagai faktor yang penting dalam implementasi kebijakan, sebab di dalamnya mengandung sebuah proses dimana komunikator atau implementor yang menyampaikan pesan harus ada kesamaan pengertian dan pemahaman dengan komunikan atau pelaksana di lapangan. Semakin tinggi tingkat pemahaman antara komunikator dan komunikan, maka semakin besar peluang kebijakan itu berhasil, sebaliknya semakin berbeda pemahaman antara keduanya maka kecenderungan kebijakannya itu akan mengalami kegagalan. Oleh sebab itu suatu kebijakan yang akan diimplementasikan sebaiknya ada proses untuk menyamakan persepsi, seperti apa kebijakan itu dan bagaimana cara melaksanakannya. Dalam konteks ilmu komunikasi Devito (1997:446) malah menyebut bukan saja persepsi itu penting, tetapi juga memberi pesan-pesan persuasif untuk sebuah pesan malah lebih penting lagi agar semua pemangku kepentingan memahami hal itu.

Menurut Edward persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan tersebut dapat diikuti, tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya perlu dipahami tetapi juga petunjuk pelaksanaan tersebut harus jelas. Jika petunjuk itu tidak jelas maka para pelaksana akan mengalami kebingungan apa yang harus dilakukan. Selain itu mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandang-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Dalam kasus implementasi kebijakan sebagaimana diuraikan terdahulu juga ditemukan bahwa lambatnya pembuatan program disebabkan oleh regulasi yang bukan saja tidak jelas tetapi juga tidak konsisten, seperti dikemukakan oleh empat kepala desa bahwa hari ini diperbolehkan untuk renovasi kantor desa, besok ada lagi larangan untuk itu, akibatnya kepala desa bukan saja bingung tetapi takut untuk berbuat. Dalam kaitan inilah Edward lanjut mengemukakan bahwa faktor konsistensi aturan perlu dipertahankan karena kalau aturannya tidak konsisten pastilah implementasi kebijakan akan mengalami gangguan (noise) bahkan gagal.

Edward lebih lanjut mengemukakan bahwa banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak buruk bagi

implementasi kebijakan, beberapa hal yang dimaksud adalah transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Dalam kasus kesiapan kepala desa menerima dana desa di empat desa di Kabupaten Gowa, pendapat Edwar di atas benar adanya. Kesiapan program yang disebut sebagai salah satu faktor kemungkinan gagalnya dana desa memang relevan dengan aturan yang bukan saja tidak jelas tetapi juga sering tidak konsisten.

Edward kembali menjelaskan bahwa jika implementasi kebijakan ingin berhasil maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana program dilaksanakan. Ketidakjelasan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan pesan awal. Namun ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu bahwa dana desa sejak awal memang memiliki kompleksitas problem, salahsatu diantaranya adalah tumpang tindih kebijakan antara kementerian dalam negeri dengan kementerian desa tertinggal, akibatnya bukan saja aspek kelembagaan yang bermasalah akan tetapi juga program yang tumpang tindih, demikian juga aturan-aturan pelaksanaan yang masih multiinterpretasi dan membingungkan pengambil kebijakan di level bawah.

Kebijakan yang tumpang tindih tentu saja akan berpengaruh pada konsistensi. Edward mengemukakan hal ini bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif , maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas, Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik, Disisi lain, perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi maka akan berakibat pada ketidakaktifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Menurut Edwards dengan menyelidiki hubungan antar komunikasi dan implementasi, maka kita dapat mengambil generalisasi, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan

kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan. Masalahnya di lapangan, terutama saat dana desa ingin diimplementasikan, para aktor yang terlibat di dalamnya masih kabur seperti apa program dibuat dan bagaimana mekanisme pelaksanaannya, akibatnya beberapa diantara program bahkan tidak tepat sasaran. Dalam situasi seperti ini, penyimpangan-penyimpangan transmisi merupakan sebab utama kegagalan implementasi.

Setelah bagaimanana komunikasi beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya dijelaskan, Edwards melangkah pembahasan lebih lanjut yakni menyangkut bagaimana hambatan dan distorsi komunikasi tersebut dapat dijelaskan. Jika mereka yang terlibat dalam beberapa tahap implementasi mejetujui suatu kebijakan, maka mereka lebih cenderung meneruskan komunikasi sebagai kebijakan itu dengan cermat. Para pembentuk kebijakan tingkat tinggi harus mengandalkan pejabat-pejabat lain untuk meneruskan dan melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah mereka. Jika suatu kebijakan bertentangan dengan pilihan-pilihan pelaksana, maka mereka akan mengabaikan atau mendistorsikan menggunakan keleluasaan mereka untuk mengabaikan atau mendistorsikannya. Namun demikian dalam tahap tertentu penggunaan keleluasaan ini dapat menyelamatkan pejabat-pejabat dari keputusan-keputusan yang bodoh yang dibuat dalam kemarahan dan tanpa pemikiran yang wajar.

Jika suatu kelompok orang yang relatif kecil yang kohesif bertanggung jawab atas pelaksanaan, maka perintah-perintah implementasi lebih cenderung diteruskan dengan cermat. Semakin banyak yang harus dijangkau dengan

komunikasi-komunikasi, semakin besar kemungkinan kehilangan beberapa diantaranya , dan semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilewati oleh pelaksana-pelaksana, maka semakin besar pula peluang perintah tersebut diabaikan dan terdistorsi.

Untuk mengurangi kadar ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka jauh lebih baik jika dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang meneruskan perintah-perintah implementasi, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah ini diteruskan dengan benar. Namun demikian saluran-saluran komunikasi yang telah dikembangkan baik tidak selalu ada. Hal inilah yang sering berakibat pada ketidak efektifan pesan komunikasi yang disampaikan. Dengan demikian kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan oleh individu-individu swasta mempunyai kemungkinan kegagalan transmisi yang lebih besar, karena tidak adanya saluran-saluran komunikasi dari pejabat-pejabat publik dengan mereka. Sedangkan bagi para pejabat di birokrasi, mereka cenderung lebih relatif mudah dalam mentransmisikan pesan-pesan komunikasi karena mempunyai saluran saluran komunikasi yang lebih baik.

Biasanya masalah masalah transmisi timbul dari tujuan penerimaan komunikasi maupun tujuan pengiriman . Semakin besar suatu kebijakan mendorong persepsi selektif dan ketidaksamaan untuk mengetahui kebijakan dan implementasi –implementasinya, maka semakin tinggi probabilitas kebijakan itu tidak dipahami dengan cermat oleh para pelaku kebijakan . Proses-proses kognitif yang halus ini pada akhirnya akan bercampur dengan transmisi. Kembali ke faktor kejelasan pesan



yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan, menurut Edward, perintah-perintah komunikasi yang tidak menentukan tujuan-tujuan dari suatu kebijakan dan bagaimana mencapai tujuan-tujuan itu adalah umum. Seperti telah disinggung dimuka, jika komunikasi-komunikasi (mencakup keputusan-keputusan pengadilan) itu tidak jelas, para pelaksana akan mempunyai banyak keluasaan untuk menginterpretasikan persyaratan-persyaratan kebijakan. Dalam beberapa kasus pelaksana-pelaksana sama sekali tidak memahami tujuan-tujuan suatu kebijakan atau persyaratan-persyaratan operasional. Sedangkan dalam beberapa kasus yang lain, para pelaksana membuat usaha untuk mengeksploitasi kekaburan dalam komunikasi dengan tujuan membantu kebijakan-kebijakan atau badan-badan kepentingan mereka sendiri.

Kurangnya kejelasan mungkin menimbulkan perubahan kebijakan yang tidak diharapkan karena kekaburan dieksploitasi untuk membantu kepentingan-kepentingan tertentu. Baik dalam sekitar publik maupun dalam sector swasta. Kekaburan juga memberikan suatu lingkungan yang menyebabkan para pelaksana dapat dengan mudah salah menafsirkan maksud-maksud yang sebenarnya, dibelakang komunikasi kebijakan yang dijalankan oleh para pembuat keputusan. Salah tafsir ini sering merugikan tujuan umum dari suatu kebijakan. Usaha yang dilakukan untuk menghilangkan keleluasaan para pelaksana dalam menginterpretasikan pesan komunikasi adalah dengan menyatakan dengan jelas persyaratan-persyaratan untuk mendapatkan keuntungan, menghilangkan pilihan-pilihan, merencanakan prosedur dengan hati-hati dan memerlukan laporan tindakan

secara terinci. Namun demikian, walaupun secara umum lebih mudah menghilangkan perilaku tertentu, tetapi kebanyakan implementasi membutuhkan tindakan-tindakan yang kompleks dan positif.

Faktor-faktor lain yang menghalangi pejabat-pejabat atasan dalam mengirimkan komunikasi-komunikasi implementasi yang jelas adalah usaha para pejabat ini untuk menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Lebih umum, beberapa pejabat khususnya para legislator mungkin ingin menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Lebih umum, beberapa pejabat khususnya para legislator mungkin ingin menghindari pertanggung jawaban keputusan-keputusan mereka. Dengan demikian, mereka ingin membentuk kebijakan-kebijakan yang kabur dan menyerahkan kepada pejabat-pejabat dalam cabang-cabang lain untuk menerapkan suatu peraturan atau undang-undang. Kurangnya pengetahuan profesional atau pemahaman tentang suatu bidang kebijakan diantara pejabat-pejabat tinggi mungkin akan membatasi kejelasan petunjuk-petunjuk yang mereka keluarkan.

Pada akhirnya faktor yang menjadi penyebab utama keputusan –keputusan kebijakan yang kabur adalah kurangnya konsensus yang sering terjadi mengenai tujuan-tujuan kebijakan. Para pembuat keputusan sering tidak mencoba menyebarkan tujuan-tujuan. Tujuan-tujuan khusus membuat mereka menghadapi kesulitan untuk membantu koalisi-koalisi yang mendukung diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda. Lebih dari itu, bila keputusan-keputusan membutuhkan kesepakatan dari beberapa orang yang mempunyai kedudukan atau pengaruh yang sama, seperti

dalam lembaga-lembaga legislatif dan pengadilan-pengadilan yang berwenang untuk meninjau kembali keputusan hakim, kebijakan lebih cenderung kabur karena seringkali membutuhkan kompromi yang besar mengenai hal-hal yang khusus agar dapat mencapai suatu keputusan.

### 3). Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM)

Kesiapan SDM memang menjadi salah satu hambatan dalam imlelentasi program dana desa. Kesiapan SDM ini merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan dengan kesiapan kelembagaan dan program. Artinya kalau kelembagaan kurang berfungsi, demikian juga program yang tidak berkualitas, maka penyebabnya mudah diduga karena sumber daya manusa yang terbatas, itu sebabnya Robbins (2004:79) mengemukakan bahwa kelembagaan adalah batasan tentang kesatuan perilaku dari orang yang berada dalam suatu organisasi, berinteraksi satu sama lainnya dalam menjalankan tugas dan kegiatan untuk mencapai tujuan lembaga yang terorganisir. Inti dari teori kelembagaan adalah mengatur dan menata perilaku orang-orang yang terlembagakan untuk mencapai tujuan lembaga.

Ada empat desa penerima bantuan dana desa semuanya mengeluh akan keterbatasan SDM, terutama jika dihubungkan dengan volume, waktu dan jenis pekerjaan yang dilakukan. Dana desa yang semula dianggap rezeki untuk pembangunan dan masyarakat justru menjadi masalah karena program yang akan dibuat semuanya bersentuhan dengan kemampuan teknologi, perencanaan yang baik, perhitungan yang akurat, analisis hukum yang cermat, semua ini memerlukan SDM

yang pandai dan terampil, namun masalahnya SDM seperti itu tidak dimiliki oleh desa, maka yang terjadi adalah kerja yang sebisanya, yang penting memenuhi standar minimal, karena tidak bisa tidak - harus dilakukan.

Mencermati pernyataan di atas Rivai (2012: 366) mengemukakan bahwa sumber daya manusia adalah unsur pendukung dan penunjang pelaksanaan kegiatan yang terdiri atas tenaga, dana dan saranaprasarana. Ketiga sumber daya ini merupakan inti atau pusat manajemen. Keberhasilan manajer akan ditentukan sepenuhnya oleh kelancaran mengelola sumber daya ini secara efektif dan efisien. Berarti sumber daya manusia menjadi unsur pendukung dan penunjang pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan ketenagaan.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho (2009:213) sesungguhnya dalam rangka implementasi kebijakan maka ketersediaan dan kelayakan sumber daya manusia memegang peranan penting, tanpa SDM yang tersedia, baik kuantitas maupun kualitas maka kebijakan akan mengalami kegagalan. SDM yang dimaksud Nugroho adalah (a) Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, (b) Staf yang memiliki informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan informasi, (c) Staf mendapat dukungan dari lingkungan untuk melaksanakan implementasi, (d) Staf yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan kebijakan, dan (e) Fasilitas-fasilitas lain yang mendukung staf.

Staf yang relatif cukup jumlahnya, mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan, memang dalam fakta tidak terlihat. Empat desa penerima bantuan dana desa semuanya jumlahnya terbatas, keterampilannya pun

relatif kurang, akibatnya program yang dibuat bukan saja memerlukan waktu yang relatif lama tetapi juga tidak tepat sasaran. Berdasarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat, maka seharusnya setiap desa akan berbeda dalam program, namun kenyataannya, empat desa penerima dana desa semuanya seragam memprogramkan pembuatan drainase, pemasangan paving blok, renovasi kantor desa, dan pengadaan perabot dan AC. Program copy paste ini mudah diduga bahwa penyebabnya adalah SDM yang terbatas, baik kualitas maupun kuantitasnya. Meski demikian Edward mengemukakan bahwa jumlah tidak selalu membawa efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh pegawai pemerintah ataupun staf, namun disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

Winarno (2013:110) mengemukakan bahwa untuk dapat mengimplementasikan program maka ketersediaan waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai dan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia, disamping itu program yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Pengalaman menunjukkan bahwa program yang dibuat oleh pemerintah desa bukan saja jauh dari harapan masyarakat, akan tetapi malah dianggap sebagai pemborosan karena dana yang seharusnya untuk pemberdayaan, malah diperuntukkan untuk membenahi kantor desa, pembelian perabot dan AC. Dikemudian hari kalau ini

berlangsung terus maka masyarakat akan apatis dan tentu saja tidak akan berpartisipasi.

Menurut Anderson (1990:15) masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan : (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah; (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;(3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi; (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

Suatu kebijakan publik dalam bentuk program akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

Implementasi kebijakan juga harus memiliki SDM yang bukan saja terampil akan tetapi juga memiliki informasi yang mamadai. Berdasarkan fakta ditemukan bahwa empat desa penerima bantuan semuanya memiliki informasi yang relatif kurang, penyebabnya bukan saja akses dan sumber informasi yang kurang dan sering tumpang tindih, akan tetapi SDM desa pun relatif rendah kemampuannya, akibatnya banyak informasi yang seharusnya bisa dijadikan referens dan perbandingan, namun

kenyataannya tidak bisa disimak dan dipergunakan, sehingga program yang dibuat cenderung jauh dari sasaran dan target yang diinginkan.

Seperti hasil wawancara terdahulu bahwa terdapat beberapa personal desa yang diberi pelatihan sebelum dana desa diimplementasikan, namun pelatihan tersebut ternyata tidak membuat desa mengerti dan memahami benar apa dan bagaimana dana desa, terutama bagaimana program dibuat dan bagaimana mengimplementasikannya. Hal ini disebabkan oleh kemampuan personal yang terbatas, baik dalam hal meterial maupun mampun tehnis.

## **2. Faktor-faktor Determinan Kesiapan Desa Menerima Dana Desa**

Hasil wawancara dengan empat kepala desa dan beberapa informan memberi petunjuk bahwa terdapat tiga faktor determinan yang memberi pengaruh pada kesiapan kepala desa menerima dana desa yaitu faktor waktu (timing), faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian. Faktor-faktor ini mempunyai korelasi satu sama lain, dan secara signifikan ikut memberi kontribusi pada kesiapan kelembagaan, kesiapan SDM dan kesiapan program.

### **1). Faktor Waktu.**

Faktor waktu memang menjadi faktor determinan mengapa dana desa resisten dalam implementasi dan resisten dengan tujuan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, Faktor waktu disini sebagaimana hasil wawancara dengan empat kepala desa dan beberapa informan pendukung lainnya terbagi dua, pertama dana desa datang secara tiba-tiba, padahal desa secara kelembagaan belum siap, SDM belum siap, demikian pula program belum siap. Akibat ketidaksiapan ini maka perencanaan tidak

berkualitas dilihat dari mekanisme dan partisipasi, demikian pula tidak berkualitas dilihat dari output kebijakan seperti target dan sasaran yang jauh dari keinginan dan harapan masyarakat. Yang kedua, waktu yang dinilai oleh para kepala desa sangat sempit karena belum program rampung dibuat jadwal pelaksanaan program pun sudah harus dilaksanakan, dan selanjutnya pelaporannya segera dimaksukkan. Ini semua yang dikeluhkan oleh para kepala desa dimana waktu sangat berpengaruh pada pelaksanaan program dana desa.

Dalam kaitan ini Nugroho (2010:105) mengatakan bahwa sebaiknya setiap kebijakan, terutama pada tahun pertama, seharusnya memperhatikan masalah waktu atau timing, dalam hal ini lebih bijak jika terlebih dahulu disosialisasi sambil mempersiapkan implementor di lapangan sebab kalau tidak maka implementor sebagai eksekutor menghadapi masalah. Kemungkinan mereka setengah hati bahkan takut melaksanakan kebijakan tersebut.

Edwards membenarkan pernyataan di atas bahwa seharusnya implementasi kebijakan harus didahului dengan, “prakondisi”, seperti apa kesiapan pelaksana atau implementor kebijakan, dan hambatan-hambatan seperti apa yang kira-kira akan terjadi di lapangan. Prakondisi bisa dilakukan dalam bentuk sosialisasi, pendidikan dan pelatihan agar diperoleh kesamaan persepsi dan kesamaan tindakan. Harus disadari bahwa implementasi kebijakan di lapangan tidak segampang membalikkan telapak tangan, malah implementasi seringkali lebih sulit dibanding saat melakukan formulasi kebijakan itu sendiri.



Dalam kaitan ini Edward kembali mengemukakan bahwa persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan tersebut dapat diikuti, tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

## **2). Faktor regulasi.**

Faktor regulasi juga memberi kontribusi pada kesiapan kelembagaan, kesiapan SDM dan kesiapan program. Regulasi berupa Undang-undang dan peraturan seharusnya menjadi penuntun dan pengendali dalam pengelolaan dana desa, namun dalam beberapa hal justru menjadi penghambat, disebabkan oleh seringnya berubah-ubah, tumpang tindih kebijakan, dan sulitnya dimengerti oleh pelaksana di lapangan, bahkan pihak kabupaten dan pendamping seringkali belum memahami sepenuhnya. Akibatnya banyak program yang kurang sesuai dengan peruntukannya, banyak program yang terlambat dilaksanakan dan dilaporkan dan tidak sedikit kepala desa yang ragu dalam mengambil keputusan.

Menurut Edwards, bahwa suatu kebijakan yang sering berubah-ubah dan tidak konsisten, maka akan melahirkan problem tersendiri dalam implementasi, sekurang-

kurangnya akan mengalami keterlambatan, tidak sepenuh hati, bahkan ada rasa takut untuk melaksanakannya. Pernyataan Edwards di atas mirip betul dengan pengalaman empat kepala desa dalam mengelola dana desa, salah satu masalahnya adalah seringnya aturan itu berubah, hari ini regulasinya membolehkan, besok dan lusa justru melarang.

Desa Bilalang merupakan salah satu desa yang mengeluh bagaimana regulasi seringkali tidak konsisten, sehingga program bongkar balik, hari ini boleh besok tidak boleh. Hal-hal seperti ini yang menurut kepala desa Bilalang takut, jangan-jangan terperangkap. Kalau sudah terlanjur dibiayai ternyata ada aturan baru yang mengatakan tidak boleh, kan bermasalah. contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang.

Apa yang dikemukakan oleh kepala desa Bilalang di atas, nampak bahwa faktor regulasi memberi kontribusi pada penggunaan dana desa, terutama saat membuat program, demikian juga pada saat pelaksanaan dan pelaporan. Regulasi yang sering berubah membuat kepala desa ragu bahkan ketakutan, mereka takut terjatuh hukum, apalagi dana desa dipantau banyak orang dan kelompok, demikian juga pemerintah pusat dan KPK.

Menurut Edward, bahwa jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya perlu dipahami tetapi juga petunjuk pelaksanaan tersebut harus jelas. Jika petunjuk itu tidak jelas maka para pelaksana akan mengalami kebingungan apa yang harus dilakukan. Selain itu

mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandang-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Ahli politik Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Dye (1981) mengemukakan bahwa *“Policy is defined as standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”*. Bahwa policy dilakukan baik oleh pemerintah maupun yang melaksanakan dengan menekankan adanya perilaku yang konsisten dan berulang.

Pendapat di atas menekankan pada pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan yang kedua-duanya harus konsisten, bahwa kebijakan publik harus sesuai antara apa yang menjadi harapan pembuat kebijakan dan apa yang dilaksanakan oleh pelaksana di lapangan. Jangan sebaliknya, lain yang tercantum dalam aturan yang dibuat oleh pembuat kebijakan dan lain pula yang dilaksanakan oleh implemtor kebijakan.

Anderson (1990:15) mengemukakan bahwa masyarakat ingin mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan : (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah; (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;(3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi; (5)

Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

Selanjutnya dikemukakan lagi bahwa Implementasi kebijakan seringkali gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. selanjutnya karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan dan karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

### **3). Faktor kehati-hatian.**

Dana Desa merupakan salahsatu dari tujuh sumber pendapatan desa yang sangat populer diperbincangkan, bahkan seringkali menjadi trending topic di beberapa media. Setiap kali dana desa ditampilkan perhatian masyarakat selalu tertuju untuk mengetahui seperti apa dan bagaimana perkembangan dana desa. Yang paling menarik adalah ekspektasi masyarakat dan pemerintah pusat agar dana desa ini benar-benar bermanfaat bagi masyarakat, tidak salah sasaran, bahkan tidak dikorupsi. Ekspektasi ini dapat dilihat dari berbagai berita, misalnya “Dana Desa harus dikawal, Dana Desa jangan dikorupsi, Dana Desa rawan penyalahgunaan, Dana Desa rawan pelanggaran” dan sebagainya. Ekspektasi masyarakat dan pemerintah pusat yang demikian besar, tentu saja menjadi isu kebijakan yang membuat kepala desa menjadi hati-hati, bahkan tidak sedikit diantara mereka yang takut bahkan menolak, meski

demikian karena ini perintah dan harus dilaksanakan sehingga apapun risikonya kepala desa menerimanya.

Hasil wawancara mendalam dengan empat kepala desa dan beberapa informan sebagaimana telah diuraikan terdahulu membenarkan pernyataan di atas. Menurut mereka bahwa dari sekian program bantuan yang diterima oleh desa, barulah kali ini ada bantuan yang begitu heboh, begitu disorot oleh banyak kalangan, seakan-akan bantuan ini harus dilaksanakan dan tidak boleh ada salah sedikit pun, selain itu dana desa selalu diprediksi akan menjadi bantuan yang bermasalah disebabkan oleh ketidaksiapan pemerintah desa menerima bantuan tersebut. Akibat rasa takut dan ragu inilah para kepala desa melaksanakan kegiatan dalam suasana penuh kehati-hatian.

Empat kepala desa yang diwawancarai terdahulu menunjukkan bahwa sesungguhnya ada kesan keterpaksaan menerima dana desa, hal ini disebabkan oleh isu yang berkembang dan sorotan media yang setiap saat menyerpa pikiran dan hati mereka. Mereka takut jangan-jangan terperangkap dan terjebak, masalahnya bukan saja isu pelanggaran sebagaimana yang diungkap oleh KPK, tetapi aturannya itu sendiri sebagaimana diungkap oleh kepala desa Bilalang yang belum jelas dan seringkali berubah. Kehati-hatian dalam mengelola dana desa, tentu saja berakibat pada pembuatan, pelaksanaan dan pelaporan kegiatan menjadi lambat dan kurang berkualitas. Lambat karena ada keraguan, sudah dibuat namun ada perubahan lagi seperti dicontohkan oleh pak desa bahwa pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang.

Mengenai kehati-hatian para kepala desa, keraguan bahkan rasa takut, memang dimaklumi, hal inilah yang melahirkan gagasan kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa, untuk melakukan antisipasi agar rasa ragu dan takut tersebut bisa hilang dan para kepala desa bisa bekerja dengan penuh percaya diri. Antisipasi itu dilakukan melalui pelatihan dan sosialisasi program, demikian juga pemerintah daerah dalam hal ini Badan Pemberdayaan Masyarakat sudah menyampaikan perihal kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM serta Kejaksaan mengenai. Isi kerjasama tiga kementerian ini adalah upaya melindungi para pejabat di daerah, termasuk pengelola dana desa untuk tidak perlu dihantui rasa takut berbuat dan mengambil keputusan yang menyebabkan terhambatnya berbagai program pembangunan.

Meski para kepala desa diyakinkan bahwa dana desa aman dikelola melalui kerjasama antara beberapa kementerian, bukan berarti rasa takut itu hilang dengan serta merta, tetap saja mereka bekerja dalam suasana keraguan, tetap saja membuat program dan tetap saja membuat keputusan, tetapi semua yang dilakukannya atas dasar irasional dan ambigu. Orang-orang seperti inilah yang digolongkan oleh Wirawan (2013 : 656) sebagai golongan yang bekerja dan mengambil keputusan dengan pembuatan keputusan emosional. Menurutnya bahwa pembuatan keputusan emosional adalah pembuatan keputusan yang berdasarkan emosi, Pengambilan keputusan hanya menggunakan perasaan, tidak berupaya mencari alternatif-alternatif yang merupakan solusi problem. Solusi hanya apa yang muncul dalam emosi

pemimpin, umumnya berdasarkan pengalaman dalam hidupnya, pengalaman tersebut memberikan kecenderungan untuk mengambil solusi yang selama ini telah dianggap baik dalam menyelesaikan problem yang dihadapi.

Suasana kebatinan yang ragu, tidak percaya diri dan dihantui rasa takut digolongkan oleh Wirawan sebagai orang atau pengambil keputusan yang ambiguitas (*ambiguity*) atau orang-orang yang berada dipersimpangan antara benar dan salah, mereka berada dalam ketidak pastian, ragu dan dihantui perasaan takut dan dalam waktu bersamaan diharapkan untuk mengambil keputusan. Suasana seperti ini tentu saja akan menghasilkan keputusan-keputusan yang jauh dari tujuan, dan jauh dari harapan, oleh sebab itu menurut Wirawan seharusnya mereka yang mengalami hal seperti ini untuk kembali melakukan introspeksi melalui rasionalitas dan penuh keyakinan diri, dan hal ini hanya bisa dilakukan melalui pembuatan keputusan yang berdasar pada informasi yang objektif dan proses yang logis, prosesnya konsisten dengan pola yang telah teruji, melakukan penilaian dan perhitungan alternati-alternatif yang tersedia untuk mencapai pilihan yang maksimal dalam keterbatasan sumber-sumber dalam lingkungan.

Kebijakan yang dilaksanakan dalam keadaan ambigu karena terlalu hati-hati, bukan saja keputusannya cenderung irasional, akan tetapi seringkali jauh dari tujuan dari kebijakan itu sendiri, padahal menurut Dwiyanto (2012) kebijakan publik seharusnya relevan dengan kepentingan masyarakat, karena itulah kebijakan publik meliputi suatu proses memilih dan memilah berbagai alternatif terbaik untuk memecahkan masalah tertentu dalam masyarakat. Kebijakan publik juga meliputi

proses pembentukan masalah, bagaimana memecahkannya, bagaimana penentuan kebijakannya, bagaimana kebijakan itu dilaksanakan, dan dievaluasi kurang lebih itulah kebijakan publik.

Kebijakan yang dibuat dalam keadaan kehati-hatian yang tinggi juga berakibat pada hilangnya nilai-nilai yang selama ini dianggap menjadi penuntun dan pengendali dalam kehidupan bermasyarakat, padahal menurut Parson (2011) bahwa kebijakan publik itu mengandung nilai-nilai di dalamnya, Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Nilai dimaksud disini tentu saja berhubungan dengan budaya yang berlaku di dalam masyarakat. Sepanjang kebijakan itu sesuai dengan nilai budaya yang berkembang dan dianggap oleh masyarakat ada kebenaran di dalamnya, maka kebijakan itu akan berhasil di laksanakan. Sebaliknya jika tidak sesuai dengan budaya pasti akan mengalami kegagalan, betapa banyak kebijakan yang dikeluarkan baik melalui undang-undang, dan peraturan lainnya mengalami kegagalan karena tidak sesuai dengan budaya masyarakat.

Uraian di atas memberi indikasi bahwa faktor kehati-hatian, apalagi berlebihan bukan saja menimbulkan rasa takut untuk berbuat, akan tetapi juga menghilangkan potensi kreatifitas, padahal salah satu tujuan dana desa diadakan disamping untuk meningkatkan kreatifitas dan kemandirian desa, juga membuka peluang partisipasi, sehingga pemerintah tingkat atasnya hanya menjadi fasilitator dan regulator saja dan masyarakat desalah yang menjadi ujung tombak pembangunan,



pada akhirnya desa bisa menjadi mandiri, tanpa terlalu banyak diintervensi oleh pemerintah.(Wijaya, 2012 : 5). Menghilangkan partisipasi dan kemandirian desa sebagai tujuan utama dana desa berarti bertentangan dengan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang menyebut bahwa dana desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Filosofi lahirnya Dana Desa, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

### **Proposisi-proposisi**

Berdasar pada pembahasan dan analisis di atas maka peneliti merumuskan proposisi-proposisi terkait dengan kondisi ril kesiapan kepala desa menerima dana desa, dan faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala desa menerima dana desa di Kabupaten Gowa sebagai berikut :

#### **A. Proposisi-proposisi minor :**

Pertama :

Kondisi ril kesiapan kepala desa menerima dana desa adalah : Desa yang siap menerima Dana Desa adalah Desa yang memiliki kesiapan kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia, dan kesiapan program.

Kedua :

Faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi kesiapan kepala desa menerima dana desa adalah : Jika dana desa ingin diimplementasikan dengan baik maka waktu (timing) harus tepat, regulasi harus jelas dan konsisten dan kehati-hatian harus dikurangi.

B. Proposisi Mayor :

Dari kedua proposisi di atas , maka disusunlah proposisi mayor sebagai berikut : Dana desa bisa berhasil, jika desa memiliki kesiapan kelembagaan, kesiapan Sumber Daya Manusia, dan Kesiapan Program, dan dana desa bisa berhasil jika dilaksanakan pada waktu yang tepat, regulasi yang jelas dan konsisten, serta kehati-hatian yang proporsional.

## BAB VI

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

1. Kondisi riil di lapangan menunjukkan bahwa empat desa penerima dana desa di Kabupaten Gowa belum siap menerima dana desa Tahun 2015, Ketidaksiapan tersebut mencakup beberapa aspek yaitu aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, paving blok, pengadaan mobil dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa.
2. Faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupaten Gowa meliputi faktor waktu (timing), faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian. Dana Desa sebagai sebuah kebijakan dianggap terlalu cepat diimplementasi, seharusnya sebelum diimplementasi harus ada prakondisi seperti apa kesiapan, baik kelembagaan, SDM dan program. Demikian juga regulasi yang sering berubah yang berakibat pada tumpang tindih kebijakan dan isu kehati-

hatian yang membuat implemenntor ambigu, setengah hati, bahkan rasa takut menerima dan melaksanakan dana desa.

#### B. Saran-saran

1. Penggunaan Dana Desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan belum berhasil sebagaimana yang diharapkan, hal ini disebabkan karena desa belum siap dari aspek kelembagaan, SDM dan program, oleh sebab itu disarankan bahwa setiap kebijakan yang akan diimpelentasikan sebaiknya terlebih dahulu dilakukan prakondisi seperti apa kondisi ril di lapangan, kemudian ditindak lanjuti dengan sosialisasi, dan pelatihan tentang kebijakan yang akan dilaksanakan.
2. Faktor waktu (timing), faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian memberi konrribusi pada pelaksanaan penggunaan dana desa. Oleh sebab itu disarankan kepada pemerintah bahwa setiap kebijakan dalam implementasinya sebaiknya memperhatikan timing yang tepat, regulasi yang konsisten dan tidak tumpang tindih dalam pelaksanaannya, dan tidak kalah pentingnya memberi rasa aman kepada kepala desa sebagai implemetor kebijakan sehingga mereka merasa senang dan tenang dalam bekerja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1990. *Public Policy Making, An Introduction*, Boston : Mifflin
- Abidin, Said Zainal. 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta, Pancur Siwa
- Ali, Farid dan Syamsu Alam, 2012. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung, PT Refika Aditama.
- Barbara J Nelson, 1984. *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago : University Of Chicago Press
- Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor, 1993. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif* Surabaya, Usaha Nasional.
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial : Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*, Surabaya, Airlangga University Press
- Barata Kusuma Deddy Supriady dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta , Gramedia
- Boulding, Shafritz, 2007. *Classics Public Administration*, New York : Harcourt Brace & Company
- Carroll Weiss, 1972. *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, NJ. Prentice.
- , 1972;. *Evaluating Action Programs ; Readings in social Action and education*, Boston : Allyn ad Bacon
- Donal van Meter, and Carl E van Horn, 1975, "The Policy Implementation process : A Conceptual Framework". *Administration and society*. Vol 6 No 4 Februari 1975.
- Devito, Joseph. A, 1997, *Komunikasi Antar Manusia*. (Terjemahan), Jakarta, Professional Book
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Pentice – Hall, Inc

-----, 2002. *Understanding Public Policy*. Tenth Edition, NJ: Prentice-Hall.

Dwiyanto, Agus, 2012. *Manajemen Pelayanan Publik, Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Jogyakarta, Gajahmada University Press.

Dunn, William N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Terjemahann), edisi kedua, Jogyakarta, Gajahmada University Pres

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK. Tribun Timur 17 Juni 2015

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Woshington , D.C, Congressional Quarterly Inc.

Easton, David, 1953 *The Political System*, New York, Knopf

Elmoro dalam Nugroho, 2010. *Public Policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijaka dan Manajemen Kebijakan*, Jakarta, Elex Media Komputindo

Frank J. Goodnow , 1990 *Politik and Adminisration*. New York : Russel and Russel

Fredericson, Morgan 2004, *Organization Theory , A Macro Perspective for Management*, New York, Prectice-Hall

Gerald E Caiden, 1982, *Public Administration*, California, Palisades Publishers.

H. George Frederickson dan Kevin B. Smith (2003) dalam bukunya berjudul *The Public Adminsitation Theory Primer*.

Gruber, 1987. dalam Thoha.2008, *Ilmu Adminsitarsi Publik Kontenporer*, Jakarta, Kencana Premada Media Group,

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt . *Labyrinths of Democracy* , India Napolis, Bobbs Meriil, 1973, dalam Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* , 1981.

Harvey, David. 2009, *Neoliberalisme & Restorasi Kelas Kapitalis*. Yokyakarta, Resist Book

Harian Tribun Timur, 17 Desember 2015.

Helen, Gareth, 2004. *Organizational Administrations Theory, Text and cases*, Addetion Wesley Publishing Company, A &M University Texas

Islamy, M. Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta,Bumi Aksara,

Iyanto, Agus. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, edisi kedua, Jogyakarta, Gadjah Mada University Press

- Jones, Charles O, 1975. *Clean Air*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Jeffrey , 2008, *How to Managed of Organization Effetiveness*, New Jersey Prentice Hall.
- Kansil C.S.T. 2000. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Aksara Baru.
- James, Perchy, 2008. *Implementation of Service Administration Public* , London : Sage.
- Keban, Yaremiyas., 2008. *Enam Strategis Administrasi Publik, Konsep, Strategi dan Isu*, Jogyakarta, Gava Media
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2015. *Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa: Alokasi Dana Desa dan Dana Desa*, Direktorat Penelitian dan Pengembangan, Jakarta, 17 Juni 2015
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015. *Kebijakan Umum Dana Desa (Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 dan PP Nomor 60 Tahun 2014)*, Disampaikan Pada Sosialisasi Kebijakan Dana Desa, Jakarta, 28 April 2015
- Louis W. Koenig, 1986, *An Introduction to Public Administration to Public Policy*, Englowood Cliffs Prentince.
- Lester, James P, and Yoseph Stewart (2000). *Public Policy : An Evolutionary Approach*. Australia : Wodsworth, Second edition
- Laurent, M. Anastasia, 2006. *Bureacracy Public Administration : Theory and Practise*. California, Published by John Wiley and Sons,.
- Laswell, Harold D. dan Abraham Kaplan. 1970. *Fower and Society* , New Haven, Yale University Press, dalam Thomas R, Dye , *Understanding Public Policy*, 1981.
- Lester, James P. and Yoseph Stewart. 2000. *Public Policy : An Evolutionary Approach, Australia*, Wadsworth, Second Edition.
- Luther Gullick, (1933), *Politics, Administration and the New Deal*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 169 (1933, hal, 65-66
- Max Weber, *The Theory of Social and economic Organization*, terjemahan A.M. Henderson dan Talcot Parson , New York , The Free Press, 1947.
- Miles, M.B & A. Michael. H. 1984. *Qualitative Data Analisys A Sourcebook of New Methode*. Beverly Hilld, London: New delhi: Sage Publication

- Mustafadijaya, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, , Implementasi, dan Evaluasi Kinerja Lembaga Adminsitarsi Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Duta Pertiwi Foundation,
- Marshall, Crozier. 2004, *Public Admnistration as Practice Policy.*, Oxford, Capstone
- Marss, James P 2009. *Public Policy : An Evolution Administration Approach*, Belmont : Wadswort
- Ramli, Muhammd, 2014. *Manajemen Pelayanan Publik Berbasis Kemanusiaan*, Makassar, Alauddin University Press.
- Muhiddin, Amir, 2015. *Profesionalisme VS Kepentingan Parpol*, Harian Tribun Timur Makassar 13 April 2015).
- , Amir. 2016. *Dana Desa Antara Politik dan Kesejahteraan*, Harian Tribun Timur, Makassar, 28 Maret 2016
- Mufiz , Daman, 2009, *Prinsip Perumusan Dalam Administrasi*, Jakarta, Sinar Grafika
- Nugroho, Riant, 2009. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, Elex Media Komputindo.
- ....., 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Jogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Patton, Michael Quin 1987. *Qualitatif Evaluation Method*, Baverly Hills : Sage Publications.
- Parsons, Wayne, 2011. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta, Kencana
- PPs UNM. *Menulis Proposal Disertasi: Bahan Bacaan Mata Kuliah Metode Penelitian Lanjut*, Makassar ,Pasca Sarjana UNM.
- Robbins, Stephen P, 2004. *Teori Organisasi : Sturuktur , Desain dan Aplikasi*, Alih Bahasa : Yusuf Udaya, Lic,. Ec, Jakarta Arcan
- Rivai,Veithzal 2012. *Kepemimpinan Dan Perilaku Organisasi*, Jakarta, Rajawali Pers
- Rossenbloom, Marelee 2005. *The Frontiers of Public Adminisration*, London : Tavistock
- Sahfritz dan Albert C. Hyde Sahfritz dan Albert C. Hyde (editor), 1978, *Classics of Public Administration*, Oak Park Illinois, Moore Publishing Company, inc.
- Simon, Herbert A. 2005. *Public Administration : Third Printing*, New Brunswick and London : Transaction Publishers



- Subarsono, AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*, Jogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Syafiie Inu Kencana, 2007. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung , Refika Aditama,
- Stevan, Milton, 2007, *The Element Public Administration Develompment*, Ithaca : Cornll University Press.
- Suharto, Edi. 2010, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta
- Stalker, Crozier 2010. *The Adminisration Phenomenon*, London, Tavistock
- Thoha, Miftah, 2006. *Teori-teori Mutakhir Administrasi Publik*, Yokyakarta, Rangkang Education,
- , 2011, *Ilmu Adminsitarsi Publik Kontenporer*, Jakarta, Kencana Premada Media Group,
- Winter, Soren C, 2003, *Implementation Perpectives : Statue and Reconsideration*, Dalam Peters, B Guy and Pierre, Jon, 2003. *Hand book of Public Administration*. London : Sage Publications Ltd
- Winarno, Budi. 2013. *Kebijakan Publik : Teori, Proses dan Studi Kasus, cetakan pertama*, Edisi dan Revisi Terbaru, Yogyakarta. CAPS ( Center of academic Publishing Service).
- Wibawa, Samudara, 1994. *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Jakarta, Intermedia.
- Woodrow Wilson, 1887, *The Studi of Administration dalam Jalam Jay M. Sahfritz dan Albert C. Hyde (editor)*, 1978, *Classics of Public Administration*, Oak Park Illinois, Moore Publishing Company, inc.
- Wirawan ,2013. *Kepemimpinan : Teori, Psikologi, Perilaku Organisasi, Aplikasi dan Penelitian*. Raja Grafindo, Jakarta.
- Widjaja. HAW. 2012. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Yansen TP. 2014, *Revolusi Dari Desa. Saatnya Dalam Pembangunan Percaya Sepenuhnya Pada Rakyat* , Jakarta, Kompas Gramedia,

#### **Undang-Undang.**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN jo Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2015 Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014.

Permendes Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa

Peraturan Bupati Gowa Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Tahun Anggaran 2015.

Penelitian Terdahulu :

Askar. 2014. *Akuntabilitas birokrasi Pemerintahan Desa Dalam Program Alokasi Dana Desa Di Kabupaten Barru*. Studi Kasus pada Desa Lipukasi Kecamatan Tanete Rilau)

Agus Subroto 2009, *Akuntabilitas pengelolaan dana desa ( studi kasus pengelolaan alokasi dana desa di desa-desa dalam wilayah kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008 )* Tesis Diajukan kepada Program Studi Magister Sains Akuntansi Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Daru wisakti, 2008, *Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Ggrobogan*, (Tesis) Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi : Magister Administrasi Publik.

Azwardi Sukanto, 2013, *Efektifitas Alokasi Dana Desa (ADD) dan Kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan*, Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya,

Ni Kadek Darmiasih Dkk. *Analisis Mekanisme Penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD) Pada Pemerintah Desa (Studi Kasus Desa Tri Buana, Kecamatan.Sidemen, Kabupaten.Karangasem)*, dalam e-Journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Akuntansi Program S1 (Volume 1 No: 3 Tahun 2015) Jurusan Akuntansi Program S1 Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja, Indonesia

#### Lampiran 4. Transkrip Hasil Wawancara Penelitian

### TRANSKRIP HASIL WAWANCARA PENELITIAN

#### Kasus Desa Je'netallasa, Desa Bontoala, Desa Moncong Loe dan Desa Bilalang Kabupaten Gowa

1. Bagaimana kondisi rill kesiapan Desa Jenetallasa Kecamatan Pallangga dalam menerima dana desa, berikut petikan wawancara:

Nama	Waktu	Deskripsi Hasil Wawancara
<b>DESA JE'NETALLASA</b>		
NAS	1 April 2016	Desa kami sudah merealisasi penggunaan Dana Desa.secara keseluruhan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, dan diperuntukkan untuk pembuatan drainase sepanjang 1,1 Km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je'ne Tallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. selanjutnya pemasangan Veping blok sepanjang 200 M, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan. Warga merasa senang karena merasa terbantu, dimana selama ini, terutama kalau musim hujan terkena banjir, atau jalannya becek. Namun setelah dilakukan perbaikan drainase dan veping blok, ya semuanya sudah bersih. Demikian juga dengan rehab kantor desa, yang dulunya kelihatan kumuh, sekarang sudah bersih, cantik dan menyenangkan.
DIR	1 April 2016	Berikut petikan wawancara dengan salah seorang pegawai kantor desa (DIR) yang kebetulan mengurus surat keterangan domisili di kantor Desa Je'ne Tallasa. "Baru kali ini saya melihat ada kantor desa yang mirip dengan kantor bank. Penanpilannya dari luar, apalagi kalau kita masuk di dalamnya. Dari luar kita melihat cantik, luas parkirnya, dan ada lagi kolam ikan dan relief-relifnya. Ada lagi teras sekaligus berfungsi sebagai aula yang bisa menampung tamu dan undangan sekita 200 orang, luar biasa. Ini kantor bisa menjadi contoh, termasuk juga kantor kelurahan. Di dalam, juga terdapat perabot, meski kursi dan mejanya sederhana, tetapi ditata dengan baik dan asri".
BTH	1 April 2016	Kepala Urusan Pemerintahan Desa Je'ne Tallasa (BTH) juga memberi komentar tentang kantor ini, berikut petikan wawancaranya. "Kantor ini dulunya sederhana, namun setelah direnovasi,

		<p>hasilnya seperti ini, ya syukurlah karena ada dana desa, sehingga dinikmati, bukan saja oleh pegawai tetapi juga oleh masyarakat. Kantor dengan suasana seperti ini, sejuk, bersih, membuat kita semangat bekerja, dan melayani masyarakat dengan baik. Pelayanan di desa ini memang harus baik dan menyenangkan, karena meskipun desa, tetapi warganya berpendidikan, berpenghasilan tetap, dan selalu minta pelayanan yang baik, kalau kita tidakantisipasi, maka mereka akan menjadi kecewa, karena itulah menurutnya kantor desa itu harus baik karena menjadi ujung tombak pemerintah dalam melayani warganya. (Wawancara, Tanggal 1 April 2016).</p>
Dg. NGA	2 April 2016	<p>Wawancara Dg. NGA, salah seorang tokoh masyarakat yang terkena langsung program drainase yang dibiayai oleh Dana Desa. Berikut petikan wawancaranya .</p> <p>“Dana Desa ini membawa manfaat karena sudah tidak banjir dan becek, sebab sebelumnya sering becek, berlumpur, bahkan banjir, setelah ada drainase dan veving blok maka masyarakat sudah terhindar dari banjir, dan lingkungan juga sudah bersih, mudah-mudahan ini menjadi contoh dan ada kelanjutan lagi sehingga semua jalan mempunyai drainase dan masyarakat terhindar dari banjir dan kumuh”.</p>
NAS	2 April 2016	<p>Meski berhasil, namun menurut Pak Desa Je’ne Tallasa masih terdapat juga berbagai kendala, terutama dari segi kesiapan, sebab bagaimana pun bantuan ini adalah hal yang baru sehingga disana-sini masih terdapat kekurangan-kekurangan. Berikut wawancara dengan Pak Desa tentang kendala-kendala dimaksud :</p> <p>“Kendala yang paling terasa dalam penggunaan dana desa ini adalah soal kesiapan, terutama kesiapan dalam hal kelembagaan, kesiapan sumber daya manusia (SDM), dan kesiapan program, tiga masalah ini sangat terasa ketika program itu ingin dibuat melalui suatu proses yang melibatkan tokoh masyarakat, kepala dusun, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan pemangku kepentingan lainnya. Mereka harus dilibatkan karena itu menjadi persyaratan untuk diberikan dana desa. Harus tercantum dalam RAPBDesa, harus mendapat persetujuan.... dan seterusnya. Disamping itu, program ini juga menggunakan komputer dengan berbagai program yang selama ini belum tersedia di desa. Tapi sukurlah menurutnya karena tahun anggaran 2016/2017, pemerintah pusat sudah akan memberikan bantuan</p>

		komputer disertai dengan pelatihan operatornya dalam rangka lebih mengefektifkan pengelolaan dana desa”.
NAS	2 April 2016	<p>Berikut petikan wawancara dengan (NAS), Plt. Kepala Desa Je’ne Tallasa tentang kesiapan kelembagaan dalam rangka penggunaan dana desa</p> <p>“Aspek kelembagaan memang merupakan salah satu masalah dalam penggunaan Dana Desa. Salah satu contoh menurutnya adalah belum dibentuknya lembaga ekonomi desa. Lembaga ini seharusnya sudah ada saat Dana Desa digulirkan, karena salah satu peruntukan Dana Desa adalah 20% diperuntukkan bagi usaha ekonomi rakyat, sebagai bagian dari program pemberdayaan yang menjadi fokus dana desa selain program untuk pembangunan. Karena belum ada lembaga ekonomi sehingga dana itu dialihkan pada kegiatan lain seperti renovasi bangunan kantor desa, yang belakangan disebut justru tidak diperbolehkan. Lembaga ekonomi desa yang belum terbentuk, demikian juga lembaga turunannya di masyarakat seperti Kelompok Usaha Bersama (KUBE) juga belum terbentuk, padahal lembaga seperti ini harus terbentuk sebelum dana desa dicairkan. Di Desa Je’ne Tallasa terdapat lima lembaga desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, BKD (Badan Kerjasama Desa), Dan (Rencana) Badan Usaha Desa (Bundes). Lembaga-lembaga ini sudah terdaftar, hanya memang harus diakui bahwa lembaga tersebut belum professional sebagaimana lembaga modern yang terorganisir dengan baik, Lembaga di desa ini meskipun sudah terdaftar dan berbadan hukum tetapi orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pekerjaan masing-masing, ada tokoh masyarakat yang perkajaannya guru, pegawai, petani, dan masyarakat biasa, dan kalau ada kegiatan dan diundang seringkali harus disesuaikan dengan waktunya, karena tidak bisa dipaksakan, mereka bukan digaji seperti PNS, dan tidak bisa diberi sanksi kalau tidak hadir”.</p>
NAS	2 April 2016	<p>Berikut petikan wawancara dengan (NAS), Plt. Kepala Desa Je’ne Tallasa tentang kesiapan kelembagaan dalam rangka penggunaan dana desa</p> <p>“Aspek kelembagaan memang merupakan salah satu masalah dalam penggunaan Dana Desa. Salah satu contoh menurutnya adalah belum dibentuknya lembaga ekonomi desa. Lembaga ini seharusnya sudah ada saat Dana Desa digulirkan, karena</p>

		<p>salah satu peruntukan Dana Desa adalah 20% diperuntukkan bagi usaha ekonomi rakyat, sebagai bagian dari program pemberdayaan yang menjadi fokus dana desa selain program untuk pembangunan. Karena belum ada lembaga ekonomi sehingga dana itu dialihkan pada kegiatan lain seperti renovasi bangunan kantor desa, yang belakangan disebut justru tidak diperbolehkan. Lembaga ekonomi desa yang belum terbentuk, demikian juga lembaga turunannya di masyarakat seperti Kelompok Usaha Bersama (KUBE) juga belum terbentuk, padahal lembaga seperti ini harus terbentuk sebelum dana desa dicairkan. Di Desa Je'ne Tallasa terdapat lima lembaga desa yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, BKD (Badan Kerjasama Desa), Dan (Rencana) Badan Usaha Desa (Bundes). Lembaga-lembaga ini sudah terdaftar, hanya memang harus diakui bahwa lembaga tersebut belum professional sebagaimana lembaga modern yang terorganisir dengan baik, Lembaga di desa ini meskipun sudah terdaftar dan berbadan hukum tetapi orang-orang yang terlibat di dalamnya memiliki pekerjaan masing-masing, ada tokoh masyarakat yang perkajannya guru, pegawai, petani, dan masyarakat biasa, dan kalau ada kegiatan dan diundang seringkali harus disesuaikan dengan waktunya, karena tidak bisa dipaksakan, mereka bukan digaji seperti PNS, dan tidak bisa diberi sanksi kalau tidak hadir”.</p>
MRS	4 April 2016	<p>Aspek kelembagaan memang masalah, dan ini juga diakui oleh Kepala Bagian Pemerintahan Kantor Bupati Gowa (MRS) bahwa di desa bukan saja kelembagaannya, tetapi juga fungsi dan perannya, Diakui bahwa desa di Kabupaten Gowa, terutama yang secara geografis mempunyai tingkat kesulitan yang tinggi masih memiliki hambatan, terutama pada pengorganisasian dan personal, mereka meski anggota dari lembaga desa, tetapi sering tidak aktif disebabkan oleh pekerjaan masing-masing. Berikut petikan wawancaranya.</p> <p>“ Aturan memang menghendaki bahwa setiap putusan desa harus melalui proses dan tentu saja melibatkan partisipasi masyarakat, dan keterlibatan mereka diharapkan terlembagakan, dan ini memerlukan lembaga yang permanen dan berfungsi sebagaimana mestinya, namun seringkali bermasalah karena aktifitas mereka sebagai guru, pegawai, petani dan sebagainya, mereka tidak punya waktu, tidak seperti organisasi desa yang memang digaji dan merupakan pekerjaan</p>

		<p>pokoknya, namun demikian setiap musyawarah desa tetap saja diusahakan hadir dan berpartisipasi agar putusan-putusan desa benar-benar datang dari masyarakat sehingga apa yang diinginkan oleh pemerintah itu juga yang menjadi keinginan masyarakat.”</p>
MRS	5 April 2016	<p>“Dana Desa yang tiba-tiba datang, memang membuat bingung kepala desa dan perangkatnya, mereka sesungguhnya belum siap akan tetapi diharuskan karena komitmen pemerintah. Karena ini perintah tentu saja harus dijalankan, sambil jalan sambil belajar, soal kelembagaan itu diakui masih lemah dan belum berimbang dengan volume kerja yang ada, apalagi anggota-anggotanya adalah partisipan, bukan anggota dan personal yang memang bekerja untuk itu.oleh sebab itu kita kondisikan dan berharap akan ada perbaikan ke depan”.</p>
AND	5 April 2016	<p>Apa yang diungkap oleh kepala Badan di atas, juga dibenarkan oleh pendamping dana desa (AND) berikut petikan wawancaranya.</p> <p>“Beberapa bulan sebelum dana desa digulirkan kami telah ditatar mengenai dana desa dan seluk beluknya, dan bersyukur bahwa apa materi yang diberikan saat penataran, itu juga yang ada dilapangan sehingga memudahkan bagi kami untuk memberi bimbingan dalam pengelolaan dana desa.</p>
NAS	2 April 2016	<p>Dokumen-dokumen tersebut tentu saja harus dibuat di desa dan melibatkan orang-orang yang harus memiliki kemampuan akademik dan tehnis yang baik, namun kenyataannya kemampuan mereka sangat terbatas. Berikut petikan wawancara Kepala Desa .</p> <p>“Ketika Dana Desa datang sesungguhnya kami gembira, karena bagaimanapun juga ini adalah dana yang diperuntukkan bagi pembangunan dan masyarakat, namun kegembiraan itu berubah menjadi keprihatinan sebab ternyata dana desa ini memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang rumit, ya namanya juga program baru, kami masih kabur, apalagi banyak programnya yang harus menggunakan komputer. Disamping itu membuat RAB Desa dan memasukkan program drainase dan veveing blok memerlukan kemampuan tehnis yang tinggi, hal seperti ini sesungguhnya kerja seorang teknik yang punya kemampuan menghitung dan mengnganalisis dengan cermat. Namun kenyataannya kami tidak memilki sumber daya yang demikian, kami punya sumber daya sangat</p>



		<p>terbatas, hanya bisa melaksanakan tugas-tugas administrasi, sementara dalam waktu yang bersamaan perencanaannya harus secepatnya di masukkan dalam RAB Desa untuk selanjutnya diusulkan untuk mendapatkan dana desa. Kerumitan berikutnya adalah pelaporan yang juga memerlukan kemampuan ekstra, lagi-lagi itu menggunakan kumputer dengan program tertentu, sementara kami punya tenaga sangat terbatas. Yang jadi rumit juga adalah waktu yang tersedia karena setiap tiga bulan dilaporkan lagi tentang kemajuan program. Rumit sekali dan selalu kami hati-hati karena kita harus sesuai dengan aturan dan pengawasan dari berbagai pihak, termasuk wartawan dan LSM”.</p>
Dg.NGN	3 April 2016	<p>Dalam kaitan dengan SDM, Sekretaris Badan Permusyawaratan Desa yang sempat kami wawancarai di rumahnya mengemukakan bahwa :</p> <p>“Dilihat dari aspek SDM perangkat desa ini memang terbatas, terutama jika dibanding dengan jenis dan volume kerja yang ada, semakin hari semakin banyak dilayani karena penduduk semakin bertambah dan kualitasnya juga semakin baik, ini disebabkan oleh penduduk pendatang yang menempati perumahan yang dibangun developer. Desa ini kan termasuk desa dengan penduduk terbesar kedua setelah Desa Bontoala jadi memang memerlukan SDM yang jumlahnya relative banyak dan kualitasnya semakin meningkat. Kaitannya dengan Dana Desa, Sekretaris BPD ini mengungkapkan bahwa sangat tidak berbanding, terutama dari segi spesifikasi antara dana desa dengan SDM, satu sisi Dana Desa cepat, dan rumit, dilain sisi kemampuan SDM lemah, terutama dari aspek perencanaan yang membutuhkan kemampuan teknik yang baik. Merencanakan drainase dan veving blok dan merehab kantor desa saja misalnya itu membutuhkan kemampuan menghitung dan menganalisis, tetapi tenaganya harus diambil darimana, smentara dana desa yang diperuntukkan untuk itu terbatas penggunaannya. Jadi kalau dikatakan kami belum siap menerima dana desa dilihat dari SDM itu benar, tetapi ya mau diapa lagi, ini perintah dan harus dilaksanakan, sambil bekerja juga belajar, dan bertanya kepada kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten, serta mempelajari petunjuk pelaksanaannya, demikian juga sedikit bimbingan dari pendamping desa.</p>

NAS	3 April 2016	<p>Bagaimana kondisi rill Desa Je'netallasa menerima dana desa dilihat dari aspek program berikut wawancara dengan Plt. kepala desa.</p> <p>“Memang ada rasa takut karena berita-berita di TV, dan di Surat Kabar tentang dana desa yang kalau tidak hati-hati akan ditangkap oleh KPK, berita itu membuat kami hait-hati membuat program, apalagi kami juga semula belum paham betul dengan dana desa, terutama aturannya, apa yang akan diprogramkan, apa yang bisa dan yang tidak bisa. Masalahnya ini program baru dan petunjuk teknisnya belum terlalu dipahami. Jadi kalau dikatakan belum siap dari segi program, itu betul, tetapi penyebabnya lebih banyak disebabkan oleh ketidaktahuan, persoalan tentang apa kebutuhan desa itu kami sudah sangat tahu.”</p>
NAS	3 April 2016	<p>Disamping itu program yang dibuat memerlukan waktu dan tentu saja keterampilan, berikut wawancara dengan kepala desa .</p> <p>“Barangkali kalau waktunya panjang, tidak ada masalah, namun ini waktunya sangat sempit dan harus dibuat secepatnya, lagi pula program yang akan dibuat disesuaikan lagi dengan program pembangunan jangka menengah dan satu tahun, kalau tidak sesuai maka program akan ditolak, jadi memang kita kewalahan, bukan hanya itu, program itu juga disusun dengan baik dan menggunakan program computer, padahal kami punya staf belum siap untuk itu”.</p>
NAS	4 April 2016	<p>Karena itulah dengan berbagai kekurangan pada akhirnya program dibuat, berikut wawancara dengan Pak Desa.</p> <p>“Ya akhirnya kami juga membuat program, karena tuntutan dan keharusan, caranya dengan banyak bertanya kepada kabupaten dalam hal ini kepala badan pemberdayaan masyarakat, demikian juga kepada teman-teman di desa lain. Kami tidak sempat lagi secara panjang lebar berdiskusi dengan tokoh masyarakat, karena kami sendiri belum memhamai, dan kami dituntut untuk secepatnya membuat. Oleh sebab itu, programnya kurang lebih sama dengan desa lain.misalnya pembuatan drainase sepanjang 1,1 Km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je'ne Tallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. selanjutnya pemasangan Veping blok sepanjang 200 M, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan” .</p>

DESA BILALANG		
HFD	12 April 2016	<p>“Desa Bilalang adalah penerima dana desa untuk tahun anggaran 2015/2016. kami sudah menggunakannya secara maksimal sesuai dengan UU dan peraturan, meskipun sebelumnya penuh dengan keraguan dan kehati-hatian, sebab ini hal yang baru dan petunjuk pelaksanaannya pun belum dipahami sepenuhnya. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat begini ada lagi peraturan yang baru lalu dirobah lagi., kemudian ada lagi berita mengenai <i>negative list</i>, atau program yanggg tidak bisa dibiayai. Hal-hal seperti ini yang membuat kita takut, jangan-jangan terperangkap. Kalau sudah terlanjut dibiayai ternyata ada aturan baru yang mengatakan tidak boleh, kan bermasalah.contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh. tapi tidak boleh itu hanya isu sebab tidak ada aturan yang melarang. Dana Desa memang lebih berat dari dana-dana lain yang diterima oleh pemerintah desa”.</p>
HFD	12 April 2016	<p>“Kalau soal kekhawatiran, sebenarnya juga kami hawatir, Hal ini disebabkan oleh APB-Desa (Tahun 2016) yang sudah mencapai 1,1 M, Sekarang saja Dana Desa sudah meningkat dua kali lipat, sementara SDM belum mengalami peningkatan baik kualitas maupun kuantitas. Kekhawatiran berikut adalah perangkat hukumnya yang sering tidak jelas dan sering pula terlambat. Seperti tahun lalu berapa kali bongkar pasang, sudah dibuat begini ada lagi PP yang berubah, kemudian ada lagi negative list, atau program yang tidak bisa dibiayai, itu masalahnya, takutnya kita-jangan-jangan terperangkap disitu, terlanjur biayai ternyata ada aturan baru mengatakan tidak boleh.contoh pembangunan kantor PKK, dulu boleh sekarang tidak boleh.tapi tidak ada SK yang melarang hanya isu, semestinya setiap ada larangan disertai dengan aturan seperti perbud, sekarang ini 2016 surat bupati belum keluar padahal disitu banyak hal yang harus diatur, disisi lain kita dituntut cepat tetapi perangkat hukumnya lambat dan sering tidak jelas, Jadi soal kekhawatiran itu tetap ada.</p>

HFD	12 April 2016	<p>“Seandainya perangkat hukumnya sudah jelas pasti kami bekerja maksimal juga, anggaran satu juta sama dengan anggaran satu milyar, beda nol saja, pelaporannya sama, kalau besar peruntukannya juga banyak..hanya saja aturannya tidak jelas. Pagar kami kerjakan tetapi isunya tidak boleh, karena masuk penyelenggaraan pemerintahan, seperti pembangunan gedung PAUD, itu tidak boleh kecuali rehab, tetapi dasarnya apa..ini masalahnya, anggarannya ada , sekarang sudah buat lagi perencanaan tetapi peraturan bupati belum ada, Perbud menyangkut penghasilan tetap, apa yang dibiayai oleh pembangunan , kemasyarakatan dan penyelenggaraan pemerintahan, yang jadi masalah kalau sudah ditetapkan belanja desa baru bertentangan dengan kabupaten dibongkar lagi. Dananya dari pusat lancar memang kita dari desa lambat karena dokumen, di kabupaten siap, skarang sudah 60% dana siap, tetapi desa belum siap, dokumennya bermasalah, RPJM yang satu tahun, tidak bisa diterima kalau tidak masuk laporan Tahun 2015, itu sudah mutlak, ada empat yang harus dipertanggung pertanggung jawabkan yaitu realisasi, laporan penyelenggaraan pemerintahan, laporan keterangan pertanggungjawaban desa, laporan semester satu dan dua., kalau sudah masuk ini baru bisa mengajukan perencanaan , tidak bisa lanjut kalau tidak ada dokumen seperti itu, termasuk dana desa harus dipertanggung jawabkan dua baru minta lagi</p>
YN	13 April 2016	<p>“Dana Desa itu program baru, kami juga baru menerima mandat untuk bertugas di desa ini, jadi kami belum maksimal memberi pendampingan, tetapi setelah berdiskusi dengan beberapa pihak akhirnya semua berjalan, disamping itu pihak kabupaten juga tidak memberi kewenangan penuh kepada desa sehingga mereka tergantung, dan kurang inisiatif, selanjutnya benar bahwa tumpang tindih aturan dan petunjuk sering terjadi di lapangan sehingga membingungkan kepala desa.</p>

HFD	14 April 2016	<p>“Dari aspek kelembagaan Desa Bilalang, sudah mempunyai lembaga-lembaga desa, baik itu untuk menunjang kegiatan pemerintahan maupun pembangunan dan tugas-tugas kemasyarakatan, misalnya sudah ada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Masyarakat Desa (LMD), demikian juga kelompok tani, Karang Taruna, dan PKK. Yang kurang adalah Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) yang bertugas membantu kegiatan-kegiatan ekonomi desa, termasuk usaha kecil dan kreatif masyarakat desa. Tapi insya Allah tahun depan sudah harus terbentuk karena itu memang perintah dari atas”</p>
HFD	14 April 2016	<p>“Kami tidak punya kesempatan banyak untuk menghubungi setiap dusun membuat persetujuan atau musyawarah kepada mereka, masalahnya kami diburu oleh waktu, dan kami juga belum terlalu paham seperti apa yang akan dilakukan, kami hanya banyak menyerap petunjuk dari dari kabupaten, apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan itupun seringkali berubah-ubah, karena kabupaten sendiri belum terlalu memahami masalahnya. “</p>
HFD	14 April 2016	<p>“Dari aspek kelembagaan. Badan Usaha Desa (Bumdes) Bilalang meski sudah ada bulan lalu, tetapi belum berjalan karena petunjuk teknisnya belum jelas, akibatnya Dana Desa yang seharusnya untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat desa, dialihkan kepada Peningkatan kapasitas KPMD, dan Peningkatan kapasitas aparatur desa. Meski kita memahami bahwa harus ada pemberdayaan, tetapi kami tidak bisa memberi bantuan secara perorangan, dana desa tidak bisa didistribusi kalau peribadi, harus berkelompok, dan punya keputusan desa, jadi memang faktor kelembagaan menjadi salah satu masalah”.</p>
<b>2. Kesiapan Sumber Daya Manusia</b>		
HFD	14 April 2016	<p>Bagaimana kesiapan Desa Bilalang dalam hal SDM menerima Dana desa:</p> <p>“Desa Bilalang dari aspek SDM, sama halnya dengan desa-desa lain, terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, selama ini kondisi itu tidak ada masalah,</p>

		<p>karena penduduk desa ini juga relatif kecil dan mobiltasnya juga tidak sama di kota, yang jadi masalah ketika dana desa harus dibuat, mulai dari perencaannya sampai pada pelaporan, saat inilah sangat terasa bagaimana kekurangan kita, terutama yang terampil dan memahi komputer, perencanaan teknik dan sebagainya. Ketika itu saya berpikir, seharusnya dana desa ini harus dikerjakan oleh orang ekonomi, mengerti dan memahami program komputer, disamping itu ada juga ahli bangunan dan sebagainya. Namun yang ada sekarang adalah staf biasa, yang hanya bisa melakukan kegiatan pelayanan administrasi dan sebagainya”</p>
HFD	14 April 2016	<p>Selain kemampuan keteknikan, desa juga harus memiliki kemampuan dalam bidang hukum. Kepala Desa Bilalang mengungkapkan:</p> <p>“Setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam penggunaan Dana Desa selalu berhubungan dengan masalah hukum. Tidak bisa tidak, karena semua diatur oleh hukum dan perauturan yang berlaku. Karena itulah desa harus memilki orang-orang yang mengerti dan memahami hukum, persoalannya kami tidak punya itu sehingga jalan keluarnya selalu bertanya, dan meniru apa yang sudah dilakukan oleh desa lain, habis mau apa lagi”.</p> <p>Menanggapi kesiapan SDM di Desa Bilalang, dan desa-desa lain dalam menerima Dana Desa, kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa (ASR) mengungkapkan berikut :</p> <p>“Memang kami menyadari bahwa SDM penerima Dana Desa akan kewalahan, karena itulah dari awal kami sudah melakukan sosialisasi dan pelatihan, hanya daya serap mereka dan kemampuan menggunakan komputer masih terbatas, demikian juga sering terjadi perubahan-perubahan aturan dan tumpang tindih kebijakan, dan setelah sampai ke tingkat desa, bermasalah lagi, jadi hari ini dilatih, besok kebijakan berubah lagi, disini masalahnya sehingga desa bukan saja SDM nya yang kewalahan tetapi juga faktor dari atas pembuat kebijakan, tapi sudah lah, inikan program baru, dan harus dipelajari terus”</p>

		(Wawancara (ASR) Tanggal 16 April 2016)
HFD	14 April 2016	<p>Program apa yang akan dilakukan ketika Dana Desa hadir, inilah yang menjadi salah satu masalah, sebab bukan saja programnya itu sendiri, melainkan bagaimana program itu dibuat, sebab ada mekanisme yang harus dilalui:</p> <p>“Program yang kami buat berdasarkan petunjuk dan bimbingan kabupaten, kami tidak berani berbuat sendiri karena takut dengan resikonya, selalu ada keraguan untuk berbuat sehingga program yang direncanakan, kemudian dilaksanakan kurang maksimal, kami juga menyadari bahwa seharusnya program itu harus melalui mekanisme dan melibatkan partisipasi masyarakat, hanya saja kami belum terlalu paham dan dalam waktu bersamaan kami dikejar waktu untuk melaksanakan kemudian melaksankan kegiatan itu”.</p>
Dg. NS	15 April 2016	<p>Menanggapi hal ini, salah seorang anggota BPD-Desa Bilalang (Dg. NS) yang diwawancara 15 April 2016 mengemukakan sebagai berikut,</p> <p>“ Seharusnya Dana Desa itu diperuntukkan bagi masyarakat, bukan untuk pemerintah, misalnya untuk pembelian AC, dan perbaikan gedung kantor, itu ada dananya tersendiri, demikian juga untuk pemberdayaan masyarakat, seharusnya yang dilakukan adalah membina dan mengembangkan ekonomi masyarakat kecil di desa, beri modal dan keterampilan agar bisa bekerja dan menghasilkan sesuatu. Kalau ini dilakukan pasti masyarakat senang, tetapi kalau begini caranya, yang senang hanya pemerintah saja”.</p>
DESA BONTOALA		
1. Kesiapan Kelembagaan		
HRS	18 April 2016	<p>Bagaimana kondisi riil kesiapan Desa Bontoala menerima Dana Desa Tahun 2015/2016, berikut petikan wawancara dengan pelaksana harian kepala Desa HRS di Kantor Desa Bontoala Tanggal 18 April 2016:</p> <p>“Sama halnya dengan desa-desa lain penerima Dana Desa, kami juga melaksanakan berbagai kegiatan dalam bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan menggunakan dana desa yang Tahun 2015 yang cair sekitar bulan tujuh sebesar tiga ratus juta lebih ini kami telah melatih kelompok masyarakat menjahit, rehab dan pembelian</p>

		perlengkapan kantor, drainase dan paving blok. Meski sudah terlaksana seratus persen, akan tetapi prosesnya berat, karena kami dikejar waktu, dan pelaporannya menggunakan format tertentu berdasarkan ketentuan yang terkadang juga tidak jelas. Yang paling sulit adalah mencari orang yang bisa melaksanakan dan bisa ditempati bertanya, soalnya ini program baru dan semua kita di kantor desa ini belum memahami sepenuhnya, kami takut jangan-jangan salah dan berakibat fatal, karena itulah kami sangat hati-hati. Tapi karena ini harus dilaksanakan maka ya tidak ada jalan lain kecuali melaksanakannya. Beruntung juga karena kami berdekatan dengan kantor PMD dan kalau ada kesulitan kita bertanya lagi.
AHM	18 April 2016	“Memang waktu itu kami kewalahan, soalnya program itu membutuhkan keterampilan dalam penyusunan program demikian juga dalam pembuatan laporan. Beruntung kami selalu bertanya kepada PMD kabupaten, dan orang-orang disitu juga bersedia memberikan penjelasan. Hanya saja tidak semua yang kami pertanyakan memuaskan, karena dia sendiri seringkali belum memahami betul keinginan program ini. Soalnya peraturannya juga dimaknai berbeda sehingga yang satu mengatakan begini dan yang lain mengatakan begitu, namun demikian, akhirnya selesai juga meski tidak memuaskan “ (Wawancara Tanggal 18 April 2016)
HRS	20 April 2016	Lembaga-lembaga Desa di Bontoala, baik pemerintah maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan, sudah sejak lama ada, karena lembaga itu adalah keharusan, seperti kelembagaan pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), demikian juga, PKK, Karangtaruna, kelompok pemuda, wanita dan sebagainya. Kelompok-kelompok inilah yang di dalamnya berisi orang-orang yang bisa memberi buah pikiran, gagasan-gagasan mengenai rencana kerja menengah dan tahunan. Apa yang menjadi prioritas dan keperluan masyarakat. Kalau tidak ada lembaga-lembaga ini maka aspirasi masyarakat tidak akan kesampaian, berarti kalau ada program yang dibuat pemerintah tanpa melibatkan lembaga-lembaga ini pastilah otoriter sifatnya.
RSD	21 April 2016	di Desa Bontoala dari aspek kelembagaan sudah baik, namun apakah lembaga itu berjalan dengan baik atau tidak, persoalannya meski ada lembaga kalau hanya sekedar lembaga



		<p>pastilah tidak akan menghasilkan produk kebijakan yang demokratis dan dibutuhkan oleh masyarakat. Berikut petikan wawancara ketua BPD (RSD) tentang kelembagaan.</p> <p>“Meski ada lembaga, misalnya BPD, tetapi tidak bisa juga berfungsi maksimal karena ketika Dana Desa datang tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan rapat-rapat, masalahnya sangat mendadak, dan waktunya sangat sempit, jadi jalan yang paling terbaik adalah memunculkan saja ide-ide, apa yang bisa dilakukan itu saja yang dikerjakan, apa yang diprogramkan oleh desa tetangga itu juga yang dikerjakan, jadi kami lakukan saja apa yang bisa”.</p> <p>Waktu yang begitu sempit juga berpengaruh kepada program yang seharusnya diperuntukkan bagi keluarga miskin pedesaan, tetapi tidak ada waktu untuk membentuk lembaganya. Berikut wawancara dengan ibu desa (ANI) Tanggal 22 April 2016.</p> <p>“Dana desa itu diperuntukkan juga untuk usaha-usaha kecil di desa, namun belum ada wadahnya, mau dibentuk waktunya juga sangat terbatas, akibatnya dana desa yang seharusnya diperuntukkan bag usaha kecil, akhirnya dana itu diperuntukkan pada pelatihan menjahit kepada wanita dan remaja putri, yang penting sama peruntukannya yaitu untuk pemberdayaan masyarakat.”</p>
MKM	23 April 2016	<p>Tuntutan akan kemampuan dan keterampilan yang memadai juga diperlukan saat melaksanakan kegiatan di lapangan, mengingat ada beberapa pekerjaan fisik misalnya pembuatan drainase, veping blok dan sebagainya. Berikut wawancara dengan Kepala Urusan Pembangunan Desa Bontoala, (MKM) 23 April 201.</p> <p>Membuat RAB untuk drainase dan veping blok bukan hanya angka-angka, tetapi memerlukan perhitungan yang matang, kalau boleh dikatakan memerlukan ilmu keteknikan, padahal sumber daya kami sangat terbatas, akibatnya RAB dibuat seadanya yang penting selesai sesuai tuntutan dan waktu yang tersedia.</p>
ANI	25 April 2016	<p>Dalam hal pembuatan laporan bendahara Desa (ANI) mengemukakan sebagai berikut :</p> <p>“ Bukan hanya dalam perencanaan, dan pelaksanaan yang sulit, membuat laporan pun terasa sulit, hal ini sangat terkait dengan</p>

		SDM, dimana kemampuan personal di desa Bontoala sangat terbatas, waktu laporan dibuat kami setengah mati, persoalannya kami belum terlalu tau program, padahal laporan penggunaan Dana Desa ada format-format tersendiri dan dilakukan dengan menggunakan computer, bukan hanya itu kami diburu terus oleh waktu untuk menyelesaikan karena kabupaten sudah menunggu, katanya lapora ini menentukan diberi tidaknya danadesa berikutnya” .5 bontoala
2. Kesiapan Sumber Daya Manusia		
MKM	27 April 2016	Berikut wawancara dengan Kepala Urusan Pembangunan Desa Bontoala: Membuat RAB untuk drainase dan veving blok bukan hanya angka-angka, tetapi memerlukan perhitungan yang matang, kalau boleh dikatakan memerlukan ilmu keteknikan, padahal sumber daya kami sangat terbatas, akibatnya RAB dibuat seadanya yang penting selesai sesuai tuntutan dan waktu yang tersedia.
ANI	28 April 2016	Dalam hal pembuatan laporan bendahara Desa (ANI) mengemukakan sebagai berikut :  “ Bukan hanya dalam perencanaan, dan pelaksanaan yang sulit, membuat laporan pun terasa sulit, hal ini sangat terkait dengan SDM, dimana kemampuan personal di desa Bontoala sangat terbatas, waktu laporan dibuat kami setengah mati, persoalannya kami belum terlalu tau program, padahal laporan penggunaan Dana Desa ada format-format tersendiri dan dilakukan dengan menggunakan computer, bukan hanya itu kami diburu terus oleh waktu untuk menyelesaikan karena kabupaten sudah menunggu, katanya lapora ini menentukan diberi tidaknya danadesa berikutnya” .
HRS	28 April 2016	Ketersediaan sumber daya manusia yang kurang dibanding dengan volume kerja kepala desa dan perangkatnya, juga diakui oleh Pelakasna Tugas Kepala Desa, berikut betikan wawancaranya. “Desa ini kurang lebih sama dengan desa lain, hanya memiliki beberapa personal, yang pertama, saya sebagai pelaksana tugas dengan status sekdes dan PNS, selebihnya kepala urusan (KAUR) yaitu Kaur Pemerintahan, Kaur umum, dan kaur pembangunan, ditambah dengan bendahara, Kau-kaur ini diangkat oleh kepala desa dengan tingkat pendidikan Sarjana satu orang dan selebihnya SMA saja, mereka bekerja setiap

		<p>hari melayani masyarakat yang banyak karena jumlah penduduk desa ini besar, melaksanakan tugas-tugas administrasi, dan terakhir ini membuat perencanaan dan pengelolaan keuangan dana desa. Dana inilah yang merepotkan mereka sebab datang tiba-tiba, tidak ada perencanaan, dan dengan menggunakan peralatan komputer dan sebagainya, jadi memang repot.</p>
2.Kesiapan Program		
HRS	28 April 2016	<p>Berikut hasil wawancara dengan kepala Desa Bontoala mengenai program yang direncanakan dan dilaksanakan, yang menandai siap atau tidak siap menerima Dana Desa.</p> <p>“Program yang kami laksanakan di Desa Bontola, sehubungan dengan penggunaan Dana Desa adalah program yang berhubungan dengan pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan fisik meliputi pembuatan drainase, dan paving blok untuk beberapa jalan dusun. Sementara itu untuk kegiatan pemberdayaan dilakukan pelatihan menjahit bagi kaum ibu dan remaja putri. Selain itu kami juga melakukan perbaikan fisik kantor desa dan pemberian perabot dan AC. Program ini diadakan berdasarkan petunjuk dari kabupaten dan melihat serta mendengar teman-teman di desa lainnya. Kami diburu waktu sehingga tidak sempat lagi membuat program bersama dengan lembaga-lembaga lain, yang penting terpenuhi waktu dan petunjuk dari atas</p>
DESA MONCONGLOE KECAMATAN MANUJU		
1. Kondisi Rill		
Hj. SUM	14 April 2016	<p>Bagaimana kondisi rill kesiapan Desa Moncongloe menerima Dana</p> <p>“Meski sudah terlaksana seratus persen, akan tetapi proses penggunaan dana desa luar biasa, mulai saat direncanakan, dilaksanakan sampai kepada pelaporannya. Karena ini adalah hal yang baru, datangnya pun tiba-tiba sehingga kami juga khawatir, sebagaimana halnya berita-berita mengenai dana desa di media bahwa dana desa rawan. Dan memang kami kewalahan, apalagi kami juga terbatas dari segi SDM, beruntung mereka mau belajar, mau diajar, kami sering bertanya kepada PMD kabupaten, pendamping desa dan beberapa pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa.(PPKD), tim penyusun APB-Desa yang bertugas di desa sehingga</p>

		semuanya bisa terselesaikan. Yang paling sulit dirasakan adalah saat pelaporan, soalnya dana baru turun bulan juli, sementara pelaporan akan dilaksanakan pada bulan desember, berarti antara bulan januari dan bulan mei tidak ada kegiatan, bayangkan kami hanya sempat mengerjakan program empat bulan. Tapi ini kami sudah antisipasi melalui cara-cara tertentu, kebetulan yang melakukan pekerjaan adalah warga dalam desa sendiri dan saya bagi perdusun sehingga waktu yang terbatas itu pun kami dapat buru.
<b>2. Kesiapan Kelembagaan</b>		
Hj. SUM	14 April 2016	Dari aspek kelembagaan di desa Mocongloe sudah lumayan lengkap, ada BPD dan LKMD, PKK, Karangtaruna, kelompok tani, namun lembaga ini harus didukung oleh sumber daya manusia yang bagus, dan kalau ada kegiatan harus disampaikan lebih awal, sebab rata-rata mereka adalah pekerja di sawah, pegawai, ibu rumah tangga dan sebagainya. Itu sebabnya ketika dana desa tiba-tiba datang, kami tidak berkesempatan melakukan pertemuan dengan mereka secara maksimal. Padahal dana desa harus dilengkapi oleh dokumen RPJM dan RKPD, RAB yang semuanya harus selesai tepat waktu, karena menjadi prasyarat bagi diterimanya usulan dana desa. Satu yang kurang karena belum terbentuk lembaga ekonomi yang disebut Kelompok Usaha Bersama (KUBE)., insya Allah tahun 2016 ini rencana akan dibentuk sebab lembaga ekonomi desa ini menjadi perantara untuk memberi dana kepada masyarakat yang punya usaha kecil. (Wawancara, Kamis 14 April 2016. Di kantor Kepala Desa Moncongloe).
MRK	4 April 2016	“ Aturan memang menghendaki bahwa setiap putusan desa harus melalui proses dan tentu saja melibatkan partisipasi masyarakat, dan keterlibatan mereka diharapkan terlembagakan, dan ini memerlukan lembaga yang permanen dan berfungsi sebagaimana mestinya, namun seringkali bermasalah karena aktifitas mereka sebagai guru, pegawai, petani dan sebagainya, mereka tidak punya waktu, tidak seperti organisasi desa yang memang digaji dan merupakan pekerjaan

		<p>pokoknya, namun demikian setiap musyawarah desa tetap saja diusahakan hadir dan berpartisipasi agar putusan-putusan desa benar-benar datang dari masyarakat sehingga apa yang diinginkan oleh pemerintah itu juga yang menjadi keinginan masyarakat.</p>
ASR	5 April 2016	<p>Menurut kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (ASR), bahwa aspek kelembagaan memang penting, tetapi kita kondisikan saja, sebab kalau itu yang selalu menjadi masalah pasti program tidak bisa berjalan, oleh sebab itu kita realistis saja, bekerja maksimal dan penuh tanggung jawab. Berikut petikan wawancaranya.</p> <p>Dana Desa yang tiba-tiba datang, memang membuat bingung kepala desa dan perangkatnya, mereka sesungguhnya belum siap akan tetapi diharuskan karena komitmen pemerintah. Karena ini perintah tentu saja harus dijalankan, sambil jalan sambil belajar, soal kelembagaan itu diakui masih lemah dan belum berimbang dengan volume kerja yang ada, apalagi anggota-anggotanya adalah partisipan, bukan anggota dan personal yang memang bekerja untuk itu.oleh sebab itu kita kondisikan dan berharap akan ada perbaikan kedepan.</p>
ASR	5 April 2016	<p>diakui bahwa program yang tiba-tiba datang tersebut adalah program harap-harap cemas, disatu sisi adalah rezeki karena ada dana, tetapi dilain sisi dianggap sebagai reziko karena bisa berdampak hukum dikemudian hari. Mengenai hal ini menarik disimak apa yang dikemukakan oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa (ASR), berikut petikan wawancaranya :</p> <p>“ Dana desa yang selama ini disebut akan bermasalah sejak awal kami sudah antisipasi, caranya, melalui pelatihan kepada para pengelola termasuk kepala desa, bendahara dan perangkat desa. Kenapa karena memang ini yang diawatirkan akan bermasalah, disamping programnya baru, juga memerlukan keahlian dan keterampilan, misalnya dalam penggunaan computer, sebab program Dana Desa bersentuhan dengan IT sehingga dari awal kami melakukan pelatihan”.</p>
SUR dan ARN	12 April 2016	<p>Apa yang diungkap oleh kepala Badan di atas, juga dibenarkan oleh pendamping dana desa (SUR) dan pendamping local yang ditempatkan di desa Moncongloe (ARN) dan Desa</p>

		<p>Bilalang. berikut petikan wawancaranya.</p> <p>“Meski kami baru ditempatkan di dua desa ini, tetapi permasalahannya sudah kami ketahui sebelumnya, karena pengalaman diprogram PNPM lalu, masalahnya tidak terlalu berbeda dengan PNPM Mandiri, yaitu faktor kelembagaan dan sumber daya manusia, masalahnya mereka dituntut untuk bekerja maksimal sesuai dengan aturan dan petunjuk, namun kemampuan mereka terbatas, termasuk pasilitas desa yang tersedia, lebih dari itu, mereka juga kurang dipercaya sehingga kabupaten seringkali ambilalih permasalahan, dan membuat mereka tidak mandiri. (Wawancara, 12 Aprll 2016).</p>
<b>Kesiapan Sumber Daya Manusia</b>		
Hj. SUM	14 April 2016	<p>“Kami sadari bahwa SDM di desa kami masih terbatas, apalagi jika dibanding dengan pekerjaan dana desa, rumitnya dirancang, lebih rumit lagi pelaporannya, waktunya terbatas dan menggunakan program computer, tapi apa mau dikata karena ini adalah perintah dari atas sehingga tidak bisa tidak harus kami jalankan. Beruntung ada tempat bertanya di kabupaten, dan pertemuan khusus mengenai dana desa di PMD kabupaten, ada juga pendamping desa, dan beberapa tokoh masyarakat yang berpengalaman.</p>
MUS	15 April 2016	<p>Sekretaris desa Moncongloe (MUS) juga mengakui bahwa dana desa benar-benar menguras tenaga sebab datangnya tiba-tiba, bentuk pelaporannya yang sulit, dan staf yang mengerjakannya pun belum pengalaman, berikut petikan wawancaranya.</p> <p>“Staf di Desa Moncongloe sangat terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, kalau pekerjaan administratif, boleh, tetapi kalau membuat program untuk menyusun kegiatan yang didanai oleh Dana Desa memang terasa sulit, seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa dana desa memiliki kekhususan karena di dalamnya ada perhitungan, kolom, dan nalaisa sehingga harus dikerjakan oleh orang-orang khusus yang sudah terlatih, padahal ketika dana desa datang semua staf belum memiliki kemampuan untuk itu.”.</p>
<b>Kesiapan Program</b>		
Hj.	14 April	Bagaimana kondisi ril Desa Moncongloe menerima danan desa

SUM	2016	<p>dilihat dari aspek program, berikut petikan wawancara kepala desa Moncongloe..</p> <p>“Meski dana desa sudah terelaissi penggunaannya akan tetapi proses perencanaan, khususnya saat memilih program apa yang penting dan menjadi skala prioritas, sulitnya bukan main, apalagi ketika itu program harus sesuai dengan apa yang menjadi keinginan RPJMD dan RKPD, melakukan sinkronisasi antara satu program dengan program lain, antara pendapat kepala dusun yang satu dengan dusun yang lain, demikian juga membuat RAB pembangunan fisik, misalnya membuat drainase, membuat jalanan dengan menggunakan veving blok, semua ini menjadi satu kesulitan tersendiri. Sementara program disusun, sementara itu pula didesak untuk secepatnya diselesaikan sebab dananya sudah akan turun.</p>
Dg. NAI	16 April 2016	<p>Bagaimana tanggapan masyarakat (Dg. Nai) mengenai program yang dibuat oleh kepala desa, berikut wawancaranya,</p> <p>“Dusun kami di Parangloe Late, termasuk salah satu yang terkena proyek Pekerjaan drainase. Kami bersyukur atas itu, sebab memang kami butuhkan, sebelum ada drainase, jalanan dan rumah becek tergenang air, tetapi setelah ada drainase, ya lumayan, lingkungan sudah bersih dan kendaraan juga jalan dengan baik. Kami tidak tau siapa yang usulkan, apakah pak desa, pak dusun atau siapa, yang kami senang karena ada perbikan drainase” .</p>
Hj. SUM	17 April 2016	<p>“Sebenarnya partisipasi masyarakat kami menyadari itu penting, tetapi untuk membuat program dengan melibatkan mereka dan melalui mekanisme yang ada tentu tidak cukup waktu, sementara itu pengajuan usulan proyek apa yang akan dikerjakan sudah sangat mendesak, oleh sebab itu kami segera masukkan saja apa yang kira-kira penting dan dibutuhkan oleh masyarakat, soalnya waktunya sempit dan kami tidak bisa berbuat banyak lagi. Disamping itu kami juga selalu menunggu petunjuk, sebab kami belum memahami betul seperti apa proyek dan program yang mau dikerjakan.</p>

## DOKUMENTASI PENELITIAN



Peneliti berada di depan Kantor Desa Je'netallasa





Peneliti melakukan wawancara dengan Kabag Pemerintahan Desa Je,ne Tallasa



Peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Gowa.



Peneliti melakukan wawancara dengan Kabag Pemerintahan Kabupaten Gowa.



Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Kepala BPD Desa Je,netallasa (Hj. Dg . Intang).



Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Kepala Desa Je,netallasa



Peneliti foto bersama dengan Kepala Wilayah Kecamatan Manuju, Para Kepala Desa dan Kepala Dusun.





Peneliti dan Kepala Desa Bilalang sedang berbincang tentang penggunaan dana desa



Peneliti dan Sekdes Desa Moncongloe



Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Sekdes Desa Moncongloe





Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Ibu Kepala Desa Moncongloe



Peneliti, sesaat sebelum memasuki Kantor Desa Bontoala



Peneliti sedang mewawancarai Kepala Desa Bontoala





Peneliti sedang melakukan wawancara dengan Kepala Desa Bilalang



Peneliti dan Kepala Desa Bilalang sedang mencermati data-data terkait dana desa.

## **INSTRUMEN PENELITIAN**

**E.** Judul : Analisis Kebijakan Publik (Studi Tentang Kesiapan Kepala Desa Menerima Dana Desa di Kabupten Gowa ).

**F.** Rumusan Masalah

3. Bagaimana gambaran penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa ?
4. Faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa ?.

**G.** Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan ::

3. Untuk memberi gambaran dan menganalisis kesiapan kepala desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

4. Untuk memberi gambaran dan menganalisis faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

#### H. Sumber Data dan Informan dalam penelitian ini adalah.

1. Unsur Pemerintah Kabupaten Gowa meliputi Bupati/Wakil Bupati, Kabag Pemerintahan, Kabag Keuangan, Kabag Pembangunan.
2. Unsur Pemerintah Desa meliputi, Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan perangkat desa.
3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
4. Lembaga-lembaga kemasyarakatan di desa.
5. Tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh wanita, dan tokoh adat .

#### I. Fokus Penelitian

Bertolak pada masalah, maka penelitian ini memfokuskan diri pada dua hal, Pertama, pada gambaran penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa, kedua, faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupten Gowa yang di dalamnya terdiri dari 121 Desa dan terdapat di 17 Kecamatan. namun peneliti memfokuskan pada empat desa, dua desa di dataran tinggi dan dua desa di dataran rendah. Selanjutnya dimasing-masing dataran tersebut, dipilih yang paling tinggi dan paling rendah menerima Dana Desa. Pemilihan dataran

tinggi dan rendah dilakukan dengan pertimbangan bahwa Desa didataran tinggi mempunyai tingkat kesulitan geografis dibanding dengan dataran rendah, kedua, yang menerima Dana Desa tertinggi dan terendah berbeda tingkat kesulitan dalam penggunaannya.

Berdasar pada alasan-alasan di atas maka peneliti mengambil Desa Je'ne Tallasa Kecamatan Pallangga dan Desa Rappo Lemba Kecamatan Tompo Bulu, dua desa ini mewakili penerima dana desa tertinggi di masing-masing dataran rendah dan dataran tinggi. Selanjutnya Desa Garing Kecamatan Tompo Bulu dan Desa Ulu Jangang Kecamatan Bontolempangan, sebagai penerima Dana Desa terendah di dataran tinggi dan dataran rendah.

#### J. MATRIKS PENGEMBANGAN PENELITIAN

No	Rumusan Masalah	Indikator	Teknik Pengumpulan Data	Sumber Data	Instrumen Penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Gambaran lokasi Penelitian	Deskripsi tentang keadaan geografis, Keadaan penduduk, Mata	Observasi, wawancara mendalam (in-depth interview, pengambilan foto	Pemerintah kabupaten, Kecamatan, desa, tokoh masyarakat	Pedoman Observasi, Pedoman wawancara, kamera, Alat perekam suara,

		pencaharian			catatan lapangan, log book
2	Gambaran penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa	Deskripsi Dana Desa di Kabupten Gowa dalam bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.	Observasi, wawancara mendalam (in-depth interview, pengambilan foto	Pemerintah kabupaten, Kecamatan, desa, tokoh masyarakat	Pedoman Observasi, Pedoman wawancara, kamera, Alat perekam suara, catatan lapangan, log book
3	Faktor determinan apa yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa .	Deskripsi tentang kesiapan pemerintah desa dalam hal kelembagaan, SDM dan program	wawancara mendalam (in-depth interview	Pemerintah kabupaten, Kecamatan, desa, tokoh masyarakat	Pedoman Observasi, Pedoman wawancara, kamera, Alat perekam suara, catatan lapangan, log book

## K. PEDOMAN WAWANCARA.

### Fokus penelitian I

Gambaran penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa.

A. Dalam bidang pemerintahan.

1. Apa saja program yang dilaksanakan kepala desa dalam bidang pemerintahan
2. Bagaimana program itu dibuat dan dilaksanakan

B. Dalam bidang pembangunan.

3. Apa saja program yang dilaksanakan kepala desa dalam bidang pembangunan.
4. Bagaimana program itu dibuat dan dilaksanakan

C. Dalam bidang kemasyarakatan.

5. Apa saja program yang dilaksanakan kepala desa dalam bidang kemasyarakatan.
6. Bagaimana program itu dibuat dan dilaksanakan

D. Dalam bidang Pemberdayaan masyarakat

7. Apa saja program yang dilaksanakan kepala desa dalam bidang pemberdayaan masyarakat ? .
8. Bagaimana program itu dibuat dan dilaksanakan ?

Fokus penelitian II.

Faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupten Gowa

A. Kesiapan Kelembagaan.

9. Lembaga-lembaga apa saja yang selama ini terlibat dalam penggunaan dana desa.

10. Bagaimana peran serta lembaga-lembaga tersebut ?

11. Apakah lembaga-lembaga tersebut siap menerima dan menggunakan dana desa ?

B. Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM).

12. Siapa-siapa saja yang terlibat langsung dalam penggunaan dana desa

13. Apa peran masing-masing dalam penggunaan dana desa ?

14. Apakah mereka siap menerima dana desa ?

C. Kesiapan program

15. Apakah program sudah siap saat ada dana desa dikucurkan oleh pemerintah ?

16. Apakah program itu sesuai dengan yang dibutuhkan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa ?

17. Apakah program itu dibuat sendiri oleh pemerintah dan masyarakat desa, atau ada program usulan dari pemerintah daerah atau pemerintah pusat ?

## H. PEDOMAN OBSERVASI

A. Observasi Lokasi penelitian



1. Keadaan geografis
  2. Keadaan penduduk
  3. Pertumbuhan ekonomi
  4. Mata pencaharian
- B. Observasi kegiatan pemerintahan hasil penggunaan dana desa
1. Kantor kepala desa dan lembaga-lembaga desa
  2. Aktifitas kepala desa dan perangkat desa
  3. Aktifitas masyarakat di kantor kepala desa
- C. Observasi kegiatan-kegiatan pembangunan hasil penggunaan danan desa
- D. Observasi kegiatan-kegiatan kemasyarakatan hasil penggunaan danan desa
- E. Observasi kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat hasil penggunaan danan desa

Lampiran 1.

**RENCANA OUTLINE (KERANGKA ISI)  
LAPORAN PENELITIAN**

NO	URAIAN ISI LAPORAN
(1)	(2)
I	<b>PENDAHULUAN</b> A. Latar belkang B. Rumusan Masalah C. Tujuan Penelitian D. Manfaat Penelitian
II	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> A. Teori Kebijakan Publik B. Konsep Kelembagaan, Program dan SDM. C. Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan D. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

III	<p>E. Dana Desa dan Penggunaan Dana Desa</p> <p>F. Penelitian Terdahulu</p> <p>G. Kerangka Konsep</p> <p><b>METODE PENELITIAN.</b></p> <p>A. Jenis Penelitian.</p> <p>B. Lokasi Penelitian</p> <p>C. Sumber Data dan Informan</p> <p>D. Fokus Penelitian</p> <p>E. Deskripsi Fokus</p>
IV	<p>F. Jenis dan Sumber Data</p> <p>G. Instrumen Penelitian</p> <p>H. Teknik Pengumpulan data</p> <p>I. Teknik Analisis Data</p> <p>J. Reduksi Data</p> <p>K. Pengabsahan Data</p>
V	<p><b>DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN</b></p> <p>A. Keadaan geografis</p> <p>B. Keadaan penduduk</p> <p>C. Pertumbuhan ekonomi</p>
VI	<p><b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b></p> <p>A. Gambaran Penggunaan Dana Desa di Kabupten Gowa</p> <p>B. Faktor-Faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan kepala Desa menerima Dana Desa di Kabupten Gowa</p> <p><b>PENUTUP</b></p> <p>A. Kesimpulan</p> <p>B. Saran-aran</p> <p><b>DAFTAR PUSTAKA</b></p> <p><b>LAMPIRAN</b></p>

## Lampiran 2

### PEDOMAN OBSERVASI PENELITIAN

No	Pedoman Observasi	Kode Kategori Data	Keterangan
(1)	(2)	(3)	(4)

1	<p>Observasi Lokasi penelitian mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keadaan geografis,</li> <li>- keadaan penduduk,</li> <li>- Mata pencaharian,</li> <li>- Pertumbuhan ekonomi,</li> </ul>		
2	<p>Observasi kegiatan pemerintahan hasil penggunaan dana desa yang mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantor kepala desa dan lembaga-lembaga desa,</li> <li>- Aktifitas kepala desa dan perangkat desa,</li> <li>- Aktifitas masyarakat di kantor kepala desa</li> </ul>		
3	<p>Observasi kegiatan-kegiatan pembangunan hasil penggunaan danan desa yang mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan fisik</li> <li>- Pembangunan sosial</li> </ul>		
4	<p>Observasi kegiatan-kegiatan kemasyarakatan hasil penggunaan danan desa mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kegiatan gotong royong</li> <li>- Kegiatan keagamaan</li> <li>- Kegiatan kesatuan bangsa</li> </ul>		
5	<p>Observasi kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat hasil penggunaan danan desa mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberdayaan ekonomi pedesaan</li> <li>- Pemberdayaan masyarakat petani</li> <li>- Pemberdayaan angkatan kerja dan pengangguran</li> </ul>		

Lampiran 3

### **.PEDOMAN WAWANCARA**

No	Pedoman Wawancara	Kode Kategori Data	Keterangan
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Wawancara di lokasi penelitian mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keadaan geografis,</li> <li>- keadaan penduduk,</li> <li>- Mata pencaharian,</li> <li>- Pertumbuhan ekonomi,</li> </ul>		
2	Wawancara kegiatan pemerintahan hasil penggunaan dana desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantor kepala desa dan lembaga-lembaga desa,</li> <li>- Aktifitas kepala desa dan perangkat desa,</li> <li>- Aktifitas masyarakat di kantor kepala desa</li> </ul>		
3	Wawancara kegiatan-kegiatan pembangunan hasil penggunaan danan desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan fisik</li> <li>- Pembangunan sosial</li> </ul>		
4	Wawancara kegiatan-kegiatan kemasyarakatan hasil penggunaan danan desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kegiatan gotong royong</li> <li>- Kegiatan keagamaan</li> <li>- Kegiatan kesatuan bangsa</li> </ul>		
5	Wawancara kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat hasil penggunaan danan desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberdayaan ekonomi pedesaan</li> <li>- Pemberdayaan masyarakat petani</li> <li>- Pemberdayaan angkatan kerja dan</li> </ul>		

	pengangguran		
--	--------------	--	--

#### Lampiran 4

#### KUESIONER UNTUK SUBJEK

1	KODE LATAR	BPT, DPRD, BP. KD, BPD, TM
2	NAMA SUBJEK	
3	PEKERJAAN/JABATAN	
4	ALAMAT	
5	Wawancara lokasi penelitian mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keadaan geografis,</li> <li>- keadaan penduduk,</li> <li>- Mata pencaharian</li> <li>- Pertumbuhan ekonomi,</li> </ul>	
6	Wawancara kegiatan pemerintahan hasil penggunaan dana desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantor kepala desa dan lembaga-lembaga desa,</li> <li>- Aktifitas kepala desa dan perangkat desa,</li> </ul> Aktifitas masyarakat di kantor kepala desa	
7	Wawancara kegiatan-kegiatan pembangunan hasil penggunaan danan desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan fisik</li> <li>- Pembangunan sosial</li> </ul>	
8	Wawancara kegiatan-kegiatan kemasyarakatan hasil penggunaan danan desa mencakup : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kegiatan gotong royong</li> <li>- Kegiatan keagamaan</li> <li>- Kegiatan kesatuan bangsa</li> </ul>	

9	<p>Wawancara kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat hasil penggunaan danan desa mencakup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberdayaan ekonomi pedesaan</li> <li>- Pemberdayaan masyarakat petani</li> <li>- Pemberdayaan angkatan kerja dan pengangguran</li> </ul>	

#### Lampiran 5

Contoh

### CATATAN LAPANGAN

Hari/Tanggal :

Nama Subjek :

Kode Latar :

No	Uraian Catatan	Kode dan Catatan Pinggir
1	Wawancra terhadap kepala desa	KD dan.....

--	--	--

Lampiran 6

Contoh

**BUKU HARIAN (*Log Book*) PENGALAMAN LAPANGAN**

Hari/Tanggal :

Kode Latar :

NO	JAM	URAIAN CATATAN	KODE LATAR

--	--	--	--

Lampiran 7

Contoh

### **CATATAN HASIL LAPANGAN**

Hari/Tanggal :

Kode Latar :

No	Uraian Hasil Wawancara	Kode dan Catatan Pinggir
1	<p>Pertanyaan</p> <p>Program apa saja yang telah dilaksanakan yang dibiayai oleh Dana Desa ?</p> <p>Jawaban.</p> <p>Program dalam bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan</p>	<p>KD .</p> <p>(Informasi diambil saat KD melaksanakan tugas di kantornya)</p>



--	--	--

Lampiran 8

Contoh

**CATATAN SATUAN TEMATIS**

NO	TEMA KESATUAN PERISTIWA	KODE DATA	HALAMAN

	Hari : Tanggal Jam Kejadian	Kode Peristiwa : Kode Subjek : Kode Latar :	
Catatan Lainnya			
Catatan :  Catat secara rinci satuan peristiwa yang diamati			

